Die völkerrechtliche Stellung der Enklaven und Exklaven

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von
Hubert Auhagen
aus Meinersen

1966

Göttingen 1967

Die völkerrechtliche Stellung der Enklaven und Exklaven

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von
Hubert Auhagen
aus Meinersen

Göttingen 1967

Berichterstatter: Professor Dr. G. Erler

Mitberichterstatter: Professor Dr. E. R. Huber

Tag der mündlichen Prüfung: 25. Juli 1966

UNIV. LEIDEN BIBL.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	VI
Zitier- und Literaturverzeichnis	VIII
Einleitung	1

TEIL A

Begriff und Bedeutung der Enklaven

I Begriffsabgrenzung	3
1. Geographische Merkmale	3
2. Rechtliche Merkmale	5
II Bedeutung der Enklaven in Vergangenheit und Gegenwart	11
1. Geschichte der Enklaven	11
a) Das deutshce Enklavensystem	11
b) Frankreich	12
c) Die Niederlande	13
d) Genf	14
e) Außereuropäische Enklaven	15

Seite

2. Überblick über Enklaven heute 15

a) Baarle-Hertog und Baarle-Nassau 16
b) Büsingen und Verenahof 18
c) Campione d'Italia 21
d) Llivia 21
e) Ajuda 22
f) Basutoland 23
g) Die Cooch-Behar Enklaven 24
h) Dadra, Nagar-Aveli und Megual 25
i) Mount Scopus 26

III Enklavenähnliche Gebiete 28

1. Allgemeines 28
2. Quasi-Enklaven der Gegenwart 29

T E I L B

D i e v ö l k e r r e c h t l i c h e S t e l l u n g d e r E n k l a v e n

E r s t e r A b s c h m i t t

Wirtschaftliche, rechtliche und verwaltungsmäßige Bindungen der Enklaven an das Hauptstaatsgebiet einerseits und den umschließenden Staat andererseits 32

I Allgemeines 32
II Zoll und Wirtschaft 33
III Steuern und vermögensrechtliche Besonderheiten 38
IV Währung und Devisen 43

		Seite
V	Justiz	44
VI	Polizei und allgemeine Verwaltung	46
VII	Post- und Fernmeldeverkehr, Rundfunk	48
VIII	Öffentliche Versorgung und Verkehrsmittel	50
IX	Durchsetzung der Herrschaftsrechte des Mutterstaates	50

Zweiter Abschnitt

Verkehrsverbindungen mit dem Hauptlandgebiet (Passagerecht)

I	Art und Umfang der Passage	52
II	Das Passagerecht in der Vergangenheit	53
III	Das Passagerecht nach Völkervertragsrecht und lokalem Gewohnheitsrecht	59
	1. Allgemeines über vertragliche Regelungen	59
	2. Allgemeines über gewohnheitsrechtliche Regelungen	60
	3. Die Passagepraxis bei den einzelnen Enklaven	64
	a) Das Durchfahrtsrecht für Zivilpersonen	64
	aa) Baarle-Hertog und Baarle-Nassau	64
	bb) Büsingen und Verenahof	65
	cc) Campione d'Italia	66
	dd) Llivia	67
	ee) Ajuda	67
	ff) Basutoland	68
	gg) Dadra, Nagar-Aveli und Megual	68
	hh) Zusammenfassung	68a
	b) Das Durchfahrtsrecht für Zivil-, Zoll- und Polizeibeamte	69
	aa) Baarle-Hertog und Baarle-Nassau	69
	bb) Büsingen und Verenahof	70
	cc) Campione d'Italia	73
	dd) Llivia	74
	ee) Ajuda	75
	ff) Basutoland	75
	gg) Dadra, Nagar-Aveli und Megual	76
	hh) Zusammenfassung	76

Seite

c) Das Durchmarschrecht für Truppen mit Waffen und Munition 77

aa) Baarle-Hertog und Baarle-Nassau 77
bb) Büsingen und Verenahof 77
cc) Campione d'Italia 79
dd) Llivia 79
ee) Ajuda 80
ff) Basutoland 80
gg) Dadra, Nagar-Aveli und Megual 80
hh) Zusammenfassung 81

d) Das Durchfuhrrecht für Handelswaren 82

aa) Baarle-Hertog und Baarle-Nassau 82
bb) Büsingen und Verenahof 82
cc) Campione d'Italia 83
dd) Llivia 83
ee) Ajuda 83
ff) Basutoland 84
gg) Dadra, Nagar-Aveli und Megual 84
hh) Zusammenfassung 85

IV Das Passagerecht nach allgemeinem Völkergewohnheitsrecht

1. Allgemeines 85

2. Folgerungen aus der Passagepraxis bei den historischen Enklaven 87

3. Folgerungen aus der Passagepraxis bei den heutigen Enklaven 89

a) Passage von Privatpersonen 89
b) Passage von Zivilbeamten und Polizei 89
c) Passage von Truppenverbänden 90
d) Warenpassage 91
e) Zusammenfassung 91

4. Die Grenzen des Passagerechts 92

V Allgemeine von den Kulturvölkern anerkannte Rechtsprinzipien

1. Voraussetzungen 93

2. Das Notwegrecht 95

3. Der Grundsatz von Treu und Glauben 98

		Seite
VI	Das Passagerecht in Analogie zu anderen Durchfahrts- und Durchgangsrechten	101
	1. Im Völkerrecht anerkannte Durchfahrts- und Durchgangsrechte	101
	a) Das Durchfahrtsrecht für Küstengewässer	101
	b) Das Durchfahrtsrecht für Meerengen	102
	c) Das Durchreiserecht für Diplomaten	102
	d) Das Recht auf Zugang zum Meer für landabgeschlossene Staaten	102
	2. Die Analogie zum Passagerecht	104
VII	Bestand des Passagerechts	105
	1. Bei Aufstand und Krieg	106
	2. Bei Staatensukzession	108
VIII	Das Recht der umschließenden Staaten auf Transit durch Enklaven	111
	Ausblick	113
	Anhang I	
	Der portugiesisch-indische Streitfall vor dem Internationalen Gerichtshof	114
	Anhang II	
	Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland vom 23. November 1964 über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet	121

Abkürzungsverzeichnis

aaO	am angeführten Ort
Abs.	Absatz
AFDI	Annuaire Francais de Droit International
AJIL	American Yearbook of International Law
Aktenz.	Aktenzeichen
a. M.	anderer Meinung
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BGBl.	Bundesgesetzblatt
begr.	begründet
Bereinigte Sammlung	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 - 1947 (Schweiz)
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
ed.	edition
f	die genannte Seite und die folgende
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
ICJ	International Court of Justice
ICJ, Pleadings	International Court of Justice. Case concerning Right of Passage over Indian Territory (Portugal versus India). Pleadings, Oral Arguments, Documents.
IGH	Internationaler Gerichtshof
JR	Juristische Rundschau
km	Kilometer

lit.	littera (Buchstabe)
m	Meter
Nr.	Nummer
qkm	Quadratkilometer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
S.	Seite "oder" Satz
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
u.a.	unter anderem "oder" und andere
UN	United Nations (vereinte Nationen)
v.	vom
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume (Band)
z.B.	zum Beispiel

Zitier- und Literaturverzeichnis

Arndt — Arndt, Adolf: Der deutsche Staat als Rechtsproblem. Berlin 1960.

Bauer — Bauer, Edouard: Étude générale sur la régime des enclaves et le droit de passage depuis les traités de Westphalie. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 762 - 800.

Becker — Becker, Hans: Die Rechtsverhältnisse an der Schweizergrenze. Diss. Zürich 1931.

Benter — Benter, Hanns: Deutsches Vermögen im neutralen Ausland. Beschlagnahme und Freigabe anläßlich des zweiten Weltkrieges. Göttingen 1964. (Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht 16).

Berber — Berber, Friedrich: Lehrbuch des Völkerrechts. Bd. 1. München-Berlin 1960.

Bianchi — Bianchi, Angelo: Campione d'Italia nel diritto nazionale e internazionale. Diss. Basel 1945.

Bolli — Bolli, Max: Die Enklave Büsingen. In: Geographica Helvetica 9 (1954), S. 225 - 313.

Bonner Kommentar — Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar). Hrsgg. von Bodo Dennewitz. Hamburg 1950 ff.

Botschaft — Botschaft des eidgenössischen Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung zweier zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossener Verträge über die Bereinigung der Grenze im Abschnitt Konstanz-Neuhausen am Rheinfall sowie über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet. Nr. 9292 vom 10. August 1965.

Brintzinger — B r i n t z i n g e r , Ottobert L.: Untersuchungen über die rechtliche Stellung der deutschen Enklave Büsingen im Kanton Schaffhausen unter besonderer Berücksichtigung der verkehrs- und zollrechtlichen Fragen. Diss. Basel 1957

Calvo — C a l v o , Charles M.: Le Droit International. 15. édition. Vol. 3. Paris 1896.

Cheng — C h e n g , Bin: General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals. London 1953.

Cocatre-Zilgien — C o c a t r e - Z i l g i e n , André: Souveraineté sur certaines Parcelles Frontalières. In: AFDI 5 (1959), S. 284 - 291.

Cot — C o t , Jean-Pierre: Affaire du droit de passage sur territoire indien (Fond). Arrêt du 12. Avril 1960. In: AFDI 6 (1960), S. 315 - 337.

Dahm — D a h m , Georg: Völkerrecht. Bd. 1. Stuttgart 1958.

Dokumente — D o k u m e n t e zur Berlin-Frage 1944 - 1962. (Dokumente und Berichte des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. 18).

Drath — D r a t h , Martin: Die staatsrechtliche Stellung Berlins. In: Archiv des öffentlichen Rechts 82 (1957), S. 27 - 75.

Drucksache I — Bundesratsdrucksache 347/66 vom 23. September 1966 betreffend den zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft am 23. November 1964 abgeschlossenen Vertrag über die Bereinigung der Grenze im Abschnitt Konstanz - Neuhausen am Rheinfall.

Drucksache II — Bundesratsdrucksache 348/66 vom 23. September 1966 betreffend den zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft am 23. November 1964 abgeschlossenen Vertrag über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet.

Eckert — E c k e r t , Georg: Der Merkantilismus. Braunschweig 1949.

Farran — F a r r a n , d'Olivier C.: International Enclaves and the Question of State Servitudes. In: International and Comparative Law Quarterly 4 (1955), S. 294 - 307.

Fiore — F i o r e , Pasquale: International Law Codified and its Legal Sanction. Übersetzung der 5. italienischen Auflage. New York 1918.

Fleiner-Giacometti — F l e i n e r , Fritz und G i a c o m e t t i , Zaccaria: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1949.

v. Gersdorff — G e r s d o r f f , Ralph von: Angola, Portugiesisch-Guinea, Sao Tomé und Principe, Kap Verde-Inseln, Spanisch-Guinea. Bonn 1960.

Giese — G i e s e , Friedrich: Enklaven. In: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Hrsg. Karl Strupp. Bd. 1. Berlin-Leipzig 1924. S. 280.

Giese-Schunck — G i e s e , Friedrich und S c h u n c k , Egon: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 5. Aufl. Frankfurt a.M. 1960.

Graf — G r a f , Gerhard: Die Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz. Stuttgart 1949. (Göttinger Studien zum Völkerrecht und Internationalen Privatrecht)

Guggenheim, Gewohnheitsrecht — G u g g e n h e i m , Paul: Lokales Gewohnheitsrecht. In: Oesterreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht 11 - Neue Folge - (1961), S. 327 - 334.

Guggenheim, Traité — G u g g e n h e i m , Paul: Traité de Droit international public. Tome 1. Genève 1953.

Härle — H ä r l e , Elfried: Die allgemeinen Entscheidungsgrundlagen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs. Berlin 1933.

Hagemann — H a g e m a n n , Max: Die Gewohnheit als Völkerrechtsquelle in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes. In: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht 10 (1953), S. 61-88.

Hamann	H a m a n n , Andreas: Das Grundgesetz. 2. Aufl. Neuwied-Berlin 1956.
Heckscher	H e c k s c h e r , Eli F.: Der Merkantilismus. Übersetzung aus dem Schwedischen. Bd. 1. Jena 1932.
Herbst	H e r b s t , Leonore: Staatensukzession und Staatsservituten. Berlin 1962. (Schriften zum Öffentlichen Recht 7).
Huber	H u b e r , Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. 1. Stuttgart 1957.
Jaenicke	J a e n i c k e , Günther: Völkerrechtsquellen. In: Wörterbuch des Völkerrechts. Begr. von Karl Strupp. 2. Aufl. Hrsg. Hans-Jürgen Schlochauer (u.a.). Bd. 3. Berlin 1962. S. 766 - 775.
Kaufmann	K a u f m a n n , Erich: Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung. Stuttgart 1948.
Klüber, Öffentliches Recht	K l ü b e r , Johann Ludwig: Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten. Frankfurt a.M. 1840.
Klüber, Völkerrecht	K l ü b e r , Johann Ludwig: Europäisches Völkerrecht. Bd. 1. Stuttgart 1821.
Koellreutter	K o e l l r e u t t e r , Otto: Deutsches Staatsrecht. Stuttgart 1953.
Krenz	K r e n z , Frank E.: International Enclaves and Rights of Passage with special Reference to the Case concerning Right of Passage over Indian Territory. Genf-Paris 1961. (Travaux de Juridiction internationale 5).
Kreutzer	K r e u t z e r , Heinz: Die Stellung des Landes Berlin nach den Verträgen von Bonn und Paris. In: DÖV 1956, S. 225 - 229.
Lauterpacht	L a u t e r p a c h t , Hersch: Private Law Sources and Analogies of International Law. London 1927.
Leibholz-Rinck	L e i b h o l z , Gerhard und R i n c k , Hans Lustus: Grundgesetz. Köln 1966.

Liszt-Fleischmann — L i s z t , Franz von: Das Völkerrecht. 12. Aufl. bearbeitet von Max F l e i s c h m a n n . Berlin 1925.

v. Mangoldt-Klein — M a n g o l d t , Hermann von und K l e i n , Friedrich: Das Bonner Grundgesetz. 2. Aufl. Bd. 1. Berlin-Frankfurt a.M. 1957.

Martens/de Cussy — Recueil manuel et pratique de Traités, Conventions et autres Actes Diplomatiques. Par Charles de M a r t e n s et Ferdinand de C u s s y . Tome 3. Leipzig 1846.

Maunz — M a u n z , Theodor: Deutsches Staatsrecht. 12. Aufl. München-Berlin 1963.

Maunz-Dürig — M a u n z , Theodor und D ü r i g , Günter: Kommentar zum Grundgesetz. 2. Aufl. München-Berlin 1963.

Mitscherlich — M i t s c h e r l i c h , Waldemar: Nationalismus. Die Geschichte einer Idee. 2. Aufl. Leipzig 1929.

Münch — M ü n c h , Fritz: Berlin. In: Wörterbuch des Völkerrechts. Begr. von Karl Strupp. 2. Aufl. Hrsg. Hans-Jürgen Schlochauer (u.a.). Bd. 1. Berlin 1960. S. 182 - 184.

Oberer — O b e r e r , Wilhelm Fr.: Die staats- und völkerrechtlichen Besonderheiten der deutschen Enklave Büsingen in der Schweiz. Diss. Tübingen 1955. (Maschinenschrift vervielfältigt).

Oppenheim-Lauterpacht — O p p e n h e i m , Lassa F. L.: International Law. 8. ed. By Hersch L a u t e r p a c h t. Vol. 1. London 1955.

Peters — P e t e r s , Hans: Die staats- und völkerrechtliche Lage Berlins. In: Deutsche Verwaltung 1949, S. 601 - 604.

Raton — R a t o n , Pierre: Les Enclaves. In: AFDI 4 (1958), S. 186 - 195.

Reid — R e i d , Helen D.: International Servitudes in Law and Practice. Chicago 1932.

Rheinstein — R h e i n s t e i n , Max: Étude comparative sur le droit d'accès aux domaines enclavés. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 714 - 727.

Ruck — R u c k , Erwin: Schweizerisches Staatsrecht. 3. Aufl. Zürich 1957.

Scheuer — S c h e u e r , Gerhart: Die Rechtslage des geteilten Deutschlands. Frankfurt a.M.-Berlin 1960.

Schneider — S c h n e i d e r , Hans: Enklaven. In: Wörterbuch des Völkerrechts. Begr. von Karl Strupp. 2. Aufl. Hrsg. Hans-Jürgen Schlochauer (u.a.). Bd. 1. Berlin 1960. S. 425 - 427.

Schuster — S c h u s t e r , Rudolf: Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte 1945 - 1963. München 1963.

Seidl-Hohenveldern — S e i d l - H o h e n v e l d e r n , Ignaz: Völkerrecht. Köln-Berlin 1965.

Sörensen, Sources — S ö r e n s e n , Max: Les sources du droit international. Copenhague 1946.

Sörensen, Principes — S ö r e n s e n , Max: Principes de Droit International Public. In: Académie de Droit International. Recueil des Cours 1960, Bd. 3, S. 5 - 254.

Steuerwald — S t e u e r w a l d , Hans: Die staatsrechtliche Stellung des Landes Berlin zum Bund. In: JR 1957, S. 5-7.

Thomas — T h o m a s , Theempalengad O: The Right of Passage over Indian Territory. 2. ed. Leyden 1959.

Váły — V á l y , Ferencz: Servitudes of International Law. 2. ed. London 1958.

Verdross, Rechtsgrundsätze — V e r d r o s s , Alfred: Die allgemeinen Rechtsgrundsätze als Völkerrechtsquelle. In: Festschrift für Hans Kelsen zum 50. Geburtstag. Wien 1931. S. 354 - 365.

Verdross, Völkerrecht — V e r d r o s s , Alfred: Völkerrecht. 5. Aufl. Wien 1964. (Rechts- und Staatswissenschaften 10).

Verzijl — V e r z i j l , Jan H. W. : Case concerning Right of Passage over Indian Territory. In: Nederlands Tijdsschrift voor International Recht 7 (1960), S. 211 - 242.

Visscher — V i s s c h e r , Charles de: L'affaire du Droit de Passage sur territoire Indien devant la Cour International de Justice. In: Revue Générale de Droit International Public 64 (1960), S. 693 - 710.

Wengler — W e n g l e r , Wilhelm: Völkerrecht. Bd. 1. Berlin 1964.

Zorn — Z o r n , Philipp: Exterritorialität. In: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Hrsg. Karl Strupp. Bd. 1. Berlin-Leipzig 1924. S. 295 - 299.

Einleitung

Die Geschichte zeigt, daß sich die Nationen von Anfang an um einen geographischen Zusammenhang des von ihnen bewohnten Gebiets bemüht haben. Die große Mehrheit der Staaten verfügt deshalb heute auch über ein zusammenhängendes Staatsgebiet. Gebietsteile eines Staates, die von fremdem Staatsgebiet umschlossen sind, finden wir nur noch in vereinzelten Fällen. Diese En- und Exklaven bilden eine bedeutsame Ausnahme von der alten Regel "quicquid est in territorio, etiam est de territorio"[1]. Enklaven heißen diese Gebiete vom Standpunkt des sie umschließenden Staates aus, Exklaven aus der Sicht des eigenen Staates, von dessen "Hauptlandgebiet"[2] sie geographisch abgeschieden sind. Zur Vereinfachung soll im folgenden überwiegend nur der Begriff Enklaven gebraucht werden[3].

Die Zahl der internationalen Enklaven ist heute stark zusammengeschrumpft[4]. Mag man die wirtschaftliche Bedeutung der gegenwärtig bestehenden Enklaven nur gering bemessen, auf Grund ihrer geographisch exponierten Lage können sie jedoch, wie der portugiesisch-indische Streitfall[5] zeigt, die Ursache internationaler Konflikte sein. Die bei einer Analyse der völkerrechtlichen Stellung der Enklaven auftretenden Probleme sind durch die unterschiedliche Interessenlage der beteiligten Staaten gekennzeichnet. Der Mutterstaat oder Kernstaat ist bestrebt, seine

---

1) Vgl. Klüber, Völkerrecht, S. 203.
2) Vgl. Giese, S. 280.
3) Der Begriff Exklave ist außerhalb des deutschen Sprachgebiets nicht gebräuchlich.
4) Daß auch heute noch durch Grenzziehungen Enklaven neu entstehen können, zeigt das Beispiel der sog. Cooch-Behar Enklaven in Ostpakistan und Westbengalen.
5) S.u. S. 114.

Enklaven in gleicher Weise wie das Hauptlandgebiet zu beherrschen und zu verwalten, was jedoch nur bei ungehindertem Zugang zu den Enklaven möglich ist. Auf der anderen Seite wird sich der umschließende Staat gegen jede Beeinträchtigung seiner territorialen Souveränität wehren und an der Beseitigung der Enklaven interessiert sein.

Nach dem Ausgeführten verwundert es nicht, daß in der nachfolgenden Untersuchung die Frage der Verkehrsverbindungen zwischen Enklaven und Hauptlandgebiet im Vordergrund stehen wird. Das dabei auftauchende Hauptproblem ist, ob auch beim Fehlen vertraglicher Abmachungen und örtlichen Gewohnheitsrechts ein Anspruch auf Zugang zu den Enklaven besteht. Die Lösung dieser Frage setzt voraus, daß die Beziehungen zwischen den Mutterstaaten un den umschließenden Staaten hinsichtlich der einzelnen Enklaven näher dargestellt werden. Zuvor muß auf die geographischen und rechtlichen Merkmale einer Enklave sowie auf die gegenwärtige Bedeutung der Enklaven eingegangen werden.

T E I L A

B e g r i f f u n d B e d e u t u n g d e r E n k l a v e n

I Begriffsabgrenzung

1) Geographische Merkmale

Im internationalen, die Enklaven behandelnden Schrifttum sind die Auffassungen über die geographische und rechtliche Beschaffenheit einer Enklave häufig nicht einheitlich. Um über den Gegenstand dieser Untersuchung Klarheit zu gewinnen, scheint es deshalb angebracht, eine ausführlichere Begriffsbestimmung der Enklaven zu geben.

Enklaven im weiteren Sinne findet man auf den verschiedensten verwaltungsmäßigen und politischen Ebenen. So gehört beispielsweise noch heute das bei Bremen gelegene Amt Thedinghausen zum Landkreis Braunschweig. In der Schweiz, in Frankreich und Großbritannien bestehen ebenfalls innerstaatliche Enklaven[6]. Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich jedoch nur mit Enklaven eines Völkerrechtssubjektes, die vom Gebiet eines anderen Völkerrechtssubjektes umschlossen sind; die innerstaatlichen Enklaven können deshalb ausgeklammert werden[7].

Der eine Enklave bildende Gebietsteil eines Staates kann vom Landgebiet eines Staates oder von mehreren anderen

---

6) Vgl. dazu Krenz, S. 29.
7) Die Länder der Bundesrepublik Deutschland sind zwar auch im begrenzten Umfang Völkerrechtssubjekte, jedoch nur gegenüber fremden Staaten und nicht im Verhältnis zueinander; vgl. Maunz in Maunz-Dürig, Art. 59, Randnr. 4. Da

Staaten umschlossen sein[8]: Einige Autoren bezeichnen Staaten ohne Zugang zum Meer, wie z.B. Bolivien und San Marino, als Enklaven oder Enklavenstaaten[9]. Diese Staaten sind zwar ebenso wie die vom Hauptstaatsgebiet abgetrennten Gebietsteile eines Staates ringsum von fremdem Staatsgebiet umschlossen; hinsichtlich der sich aus ihrer Lage ergebenden völkerrechtlichen Probleme unterscheiden sie sich aber in mehrfacher Beziehung von den Gebietsteilen. Es scheint deshalb gerechtfertigt, diese Gebiete, für die sich der Begriff landabgeschlossene Staaten empfiehlt, nicht zu den Enklaven zu zählen[10].

Als Enklaven sind auch nicht solche vom Kernstaatsgebiet getrennten Gebietsteile anzusehen, die nur teilweise von fremdem Staatsgebiet umschlossen sind und freien Zugang zum Meer haben, so z.B. Ostpreußen nach dem ersten Weltkrieg, ferner Nordirland und der zu Portugiesisch-Angola gehörende Distrikt Cabinda. Wenn manche Abhandlungen auch diese Gebiete zu den Enklaven rechnen[11], so wird dabei übersehen, daß dem Wortsinn nach nur ringsum von fremdem Staatsgebiet eingeschlossene Gebiete Enklaven sein können; bei einem Zugang zum Meer fehlt es aber an einer vollständigen Einschließeung. Für diese Gebiete ergeben sich auch keine bedeutsamen völkerrechtlichen Fragen, da dem bei internationalen Enklaven auftretenden Problem des Passagerechts zwischen Enklave und Kernstaatsgebiet in einem solchen Fall wegen des Zugangs zum Meer

---

die Schweiz heute als Bundesstaat organisiert ist, sind auch die innerschweizerischen Enklaven nicht als internationale Enklaven anzusehen.

8) Geht man allerdings vom strengen Wortsinne aus, so kann ein von mehreren Staaten umschlossener Gebietsteil nur als Ex-, nicht aber als Enklave bezeichnet werden; vgl. Giese, S. 280.

9) So Giese, S. 280; Raton, S. 186.

10) So auch die h. M., vgl. z.B. Schneider, S. 425.

11) Vgl. Bauer, S. 762; v. Gersdorff, S. 9; Reid, S. 169.

nur geringe Bedeutung zukommt. Wenn der Mutterstaat, wie es meistens der Fall ist, am Meer liegt, steht ihm der Seeweg zu diesem Gebietsteil, zumindest in Friedenszeiten, jederzeit offen, und die Passage kann ebenso unbehindert erfolgen wie zwischen Teilen eines geschlossenen Staatsgebietes. Folgerichtig muß man einem Gebietsteil die Enklaveneigenschaft auch dann absprechen, wenn über einen für den internationalen Verkehr geöffneten Fluß eine ungehinderte Verbindung mit dem Kernstaatsgebiet besteht[12].

Als gemeinsames geographisches Merkmal der Enklaven ist festzuhalten, daß der Zugang zu den Enklaven nur bei Benutzung fremden Landgebiets oder fremden Luftraums möglich ist. Zwar ist es theoretisch nicht ausgeschlossen, daß bei Benutzung des hoheitsfreien außeratmosphärischen Luftraums eine Verbindung hergestellt wird, ohne daß fremde Souveränitätsrechte beeinträchtigt werden. Diese Verkehrsmöglichkeit dürfte jedoch für den Verkehr zwischen Enklaven und Hauptlandgebiet auch in absehbarer Zukunft ohne praktische Bedeutung sein. Der Verbindungsweg zu und von der Enklave kann auch durch das Gebiet mehrerer Staaten führen. So verhielt es sich beispielsweise bei der früheren preußischen Enklave Neuenburg, die in der Schweiz gelegen war.

2) Rechtliche Merkmale

Die rechtliche Einordnung eines Gebietsteils als Enklave erfordert, daß dieses Gebiet Bestandteil des Mutterstaates ist und ringsum von fremdem Staatsgebiet umschlossen wird.

---

12) Ebenso Farran, S. 296, der als Beispiel die frühere Herrschaft Orange in Frankreich nennt, die, in der Nähe von Avignon gelegen, Zugang zur Rhone hatte.

Rechtliche Probleme ergeben sich insbesondere bei der Frage, ob Berlin als Enklave der Bundesrepublik anzusehen ist. Für die Beantwortung der Frage ist entscheidend, ob Berlin einerseits Teil der Bundesrepublik ist und ob es sich bei dem Berlin umschließenden Gebiet der Sowjetzone um fremdes Staatsgebiet handelt.

Aus dem Wortlaut der Artikel 23 S.1, 127 und 145 Abs.1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland ergibt sich, daß Berlin nach dem Willen des Verfassungsgebers grundsätzlich den anderen Bundesländern gleichgestellt ist[13]. Etwas Gegenteiliges kann auch nicht aus Artikel 144 Abs.2 Grundgesetz hergeleitet werden; denn in dieser Bestimmung wird keine verfassungsrechtliche Schlechterstellung Berlins ausgesprochen, sondern es wird auf einen fremden Willen verwiesen, dem sich das Grundgesetz beugen muß[14].

Die Militärgouverneure haben nun in ihrem Genehmigungsschreiben zum Grundgesetz vom 12. Mai 1949 bezüglich Berlins folgenden Vorbehalt gemacht:

> " 4. a third reservation concerns the participation of Greater Berlin in the Federation. We interpret the effect of Article 23 and 144 (2) of the Basic Law as constituting acceptance of our previous request that while Berlin may not be accorded voting membership in the Bundestag or Bundesrat nor be governed by the Federation she may, nevertheless, designate a small number of representatives to the meetings of those legislative bodies." (15)

Steuerwald hat in seiner eingehenden Interpretation dieses Artikels nachgewiesen, daß im Zusammenhang mit anderen Berlin betreffenden Bestimmungen des Grundgesetzes der von Alliierten gebrauchte Begriff "govern"

---

13) Vgl. Drath, S. 31; Münch, S. 182.
14) Vgl. Drath, S. 33.
15) Verordnungsblatt für die britische Zone 1949, S. 416.

einschränkend dahin auszulegen ist, daß damit die im wesentlichen vom Politischen her bestimmte Leitung der Verwaltung gemeint ist[16]. Berlin ist demnach ein Teil der Bundesrepublik; die Anwendung des Grundgesetzes unterliegt in Berlin jedoch gewissen Beschränkungen[17]. Mit den staatsrechtlichen Merkmalen eines Bundesstaates, wie es die Bundesrepublik ist, läßt es sich auch durchaus vereinbaren, daß die Zentralgewalt unter besonderen Verhältnissen über eines der Glieder nur eine beschränkte Autorität ausübt[18].

Gegen dieses Ergebnis wird von anderer Seite vorgebracht: In den Vereinbarungen der Siegermächte, die den Viermächtestatus Berlins begründeten, werde Berlin immer besonders neben den Besatzungszonen erwähnt[19]. Aus den einzelnen Besatzungszonen hätten sich dann die beiden deutschen Teilstaaten entwickelt, deren Territorium sich mit den Grenzen der Besatzungszonen decke. Die Westalliierten und mit ihnen die Bundesrepublik hätten gebietsmäßig nicht über die westlichen Besatzungszonen hinausgreifen können, weil sie nicht einseitig ein gemeinsam allen vier Besatzungsmächten unterstehendes Teilgebiet Berlins der Bundesrepublik hätten angliedern können und wollen[20]. Berlin sei also de-jure nicht ein Teil der Bundesrepublik.

Dazu ist zu sagen, daß die den Viermächtestatus begründenden Vereinbarungen zwar bei der Auslegung späterer Rechtshandlungen der Alliierten berücksichtigt werden können. Der in dem Genehmigungsschreiben zum Grund-

---

16) Vgl. Steuerwald, S. 5 f.
17) Vgl. Bundesverfassungsgericht. In: Amtliche Entscheidungssammlung Bd. 7, S. 1 ff (10); Drath, S. 43; Giese-Schunck, Art. 23, Anm. 2; Hamann, Art. 23, Anm. 3; Kreutzer, S. 226.
18) Vgl. Bundesverfassungsgericht aaO; Drath, S. 52.
19) Vgl. Nr. 2 des Protokolls zwischen den Vereinigten Staaten, Großbritannien und der Sowjetunion v. 12. 9. 1944 (sog. Londoner Protokoll). In: Dokumente, S. 2.
20) Vgl. u.a. Dennewitz. In: Bonner Kommentar, Art. 144, Erläuterung II 2; Koellreutter, S. 222; v. Mangoldt-Klein, Art. 23, Anm. III 1 e sowie die dort angeführten Nachweise; Peters, S. 603; Schüle, S. 132.

gesetz enthaltene Berlin-Vorbehalt ist jedoch nach dem oben Ausgeführten nur so zu interpretieren, daß gegen eine De-Jure-Zugehörigkeit Berlins zur Bundesrepublik keine Einwendungen erhoben werden. Frühere Erklärungen der Alliierten können deshalb außer Betracht bleiben. Somit ist festzustellen, daß Berlin ein Teil der Bundesrepublik ist.

An der Enklaveneigenschaft Berlins fehlt es aber deshalb, weil es sich bei dem Berlin von der Bundesrepublik trennenden Gebiet nicht um fremdes Staatsgebiet handelt. Folgt man der Lehre, wonach das Deutsche Reich durch die Kapitulation von 1945 seine Staatspersönlichkeit nicht verloren hat, sondern lediglich handlungsunfähig geworden ist[21], so handelt es sich bei dem Gebiet Berlins wie auch dem der Sowjetzone um dasselbe Staatsgebiet. Schließt man sich der Gegenmeinung an, wonach das Deutsche Reich 1945 untergegangen ist[22], so bleibt festzustellen, daß sich auf dem Gebiet des ehemaligen Deutschen Reiches zwar zwei verschiedene Hoheitsgewalten gebildet haben, die aber beide den Anspruch erheben, alleiniger Nachfolger des Deutschen Reiches zu sein. Da auch die Sowjetzone zu Deutschland gehört, wäre es verfehlt, ihr Gebiet als Ausland zu betrachten[23]. Berlin ist demnach keine internationale Enklave[24]. Das vorstehend zu der völkerrechtlichen Stellung Berlins Ausgeführte gilt auch für die zu dem Westberliner Bezirk Zehlendorf gehörende Exklave Steinstücken und einige andere kleinere Westberliner Gebietsteile, die vom Gebiet der Sowjetzone umschlossen sind.

---

21) Vgl. Bundesverfassungsgericht. In: Amtliche Entscheidungssammlung Bd. 2, S. 266 ff (277); Bd. 3, S. 288 ff (319); Bundesgerichtshof. In: Amtliche Entscheidungssammlung Bd. 13, S. 265 ff (292); Arndt, S. 38; Giese-Schunck, Art. 135 a, Anm. 4; Hamann, S. 15, 59; Kaufmann, S. 9 - 11; Leibholz-Rinck, S. 27; v. Mangoldt-Klein, S. 32; Scheuer, S. 76; Schuster, S. 74.
22) Vgl. Maunz, S. 15.
23) Vgl. Bundesverfassungsgericht. In: Amtliche Entscheidungssammlung Bd. 1, S. 337.
24) Ebenso Farran, S. 298; Schneider, S. 426.

Es muß kurz darauf eingegangen werden, wie die von fremdem Staatsgebiet eingeschlossenen Kolonien und Protektorate eines Staates einzuordnen sind, z.B. das in der Südafrikanischen Union gelegene britische Protektorat Basutoland. Diese Gebiete sind in der Regel Enklaven des Kolonial- bzw. des Protektionsstaates[25]. Bei fortgeschrittener Souveränität dieser Gebiete ist jedoch die Frage, ob es sich noch um eine Enklave oder bereits um einen landabgeschlossenen Staat handelt, oft nur schwer zu beantworten.

Den Freihäfen auf fremdem Staatsgebiet, den exterritorialen Grundstücken und ähnlichen Erscheinungen muß schließlich noch ein Wort gewidmet werden. Wenn der Freihafen über einen direkten Zugang zum Meer oder einem internationalisierten Fluß verfügt, so fehlt es bereits an der für eine Enklave notwendigen vollständigen Einschließung. Ist ein derartiger Zugang nicht vorhanden, so würde weiter erforderlich sein, daß der Kernstaat die territoriale Hoheitsgewalt über das Gebiet des Freihafens besitzt. An diesem Merkmal fehlt es jedoch, da in der Errichtung von Freihäfen lediglich eine wirtschaftliche Beschränkung der territorialen Hoheitsgewalt des umschließenden Staates enthalten ist[26]. Der durch den Freihafen begünstigte Staat darf zollfrei Güter ein- und ausführen, lagern sowie verladen, und der verpflichtete Staat hat sich der Ausübung seiner Zollhoheit zu enthalten. Daß der umschließende Staat die Souveränität über das Freihafengebiet behält, kommt deutlich in dem griechisch-jugoslawischen Vertrag vom 10. Mai 1923[27] zum Ausdruck, durch den Jugoslawien in Saloniki ein Freihafen eingeräumt wurde. In Artikel 2 des Vertrages heißt es folgendermaßen:

---

25) Vgl. Krenz, S. 23.
26) Vgl. Dahm, Bd. 1, S. 548.
27) Abgedruckt in Société des Nations, Recueil des Traités, Vol. 25 (1924), S. 441 - 471.

> "Cette zone fait partié intégrante du territoire hellénique et demeure soumise aux lois et, en général, à l'exercice de la souveraineté hellénique, notamment en ce qui concerne la police et la justice, mais étant considérée comme une région douanière serbe, elle sera administrée par les autorités douanières du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes."

Das zu den Freihäfen Ausgeführte gilt auch für Freibezirke und Freiläger[28].

Exterritorale Grundstücke wie Botschafts- und Gesandtschaftsgebäude gelten nicht als Enklaven. Bei diesen Grundstücken ist die Durchsetzung des inländischen Rechts für eine Reihe von wichtigen Bestandteilen dieses Rechts außer Kraft gesetzt; die Gebietshoheit des jeweiligen Staates bleibt aber erhalten[29]. Ebenso verhält es sich mit einigen zum Heiligen Stuhl gehörenden Gebäuden die außerhalb der Vatikanstadt verstreut in Rom liegen[30].

Das gleiche gilt für die von der Deutschen Bundesbahn auf Schweizer Gebiet allein oder gemeinschaftlich mit den Schweizerischen Bundesbahnen betriebenen Bahnhöfe, beispielsweise den Badischen Bahnhof in Basel. Die Gebietshoheit der Schweiz über das Bahnhofsgelände ist in gewisser Hinsicht eingeschränkt, aber nicht aufgehoben.

Auf der Grundlage der in diesem Abschnitt aufgezeigten Enklavenmerkmale bietet sich für eine Enklave folgende Definition an: Eine internationale Enklave ist ein Bestandteil des Gebietes eines souveränen, unabhängigen Staates, der ringsum vom Gebiet eines oder mehrerer anderer Staaten derart umschlossen ist, daß ein Zugang zum übrigen Staatsgebiet nur über das Gebiet oder durch den Luftraum des umschließenden Staates (oder der umschließenden Staaten) besteht[31].

---

28) Freizonen, insbesondere die ehemaligen Genfer Freizonen von Gex und Hochsavoyen, haben mit Enklaven nichts gemeinsam.
29) Vgl. Zorn, S. 295.
30) Vgl. dazu Valÿ, S. 197 f.
31) Ähnlich Krenz, S. 30 und Schneider, S. 425.

II Bedeutung der Enklaven in Vergangenheit und Gegenwart

1. Geschichte der Enklaven

Wenn hier ein kurzer geschichtlicher Rückblick über Enklaven gegeben werden soll, so kann es nicht dessen Zielsetzung sein, eine vollständige Aufzählung aller historischen Enklaven zu bringen. Angesichts der Vielzahl früherer Enklaven muß es genügen, die Schwerpunkte der Enklavenbildung aufzuzeigen und typische Enklavensituationen herauszustellen.

a) Das deutsche Enklavensystem

Nach dem Westfälischen Frieden war die Auflösung des Heiligen Römischen Reiches so weit fortgeschritten, daß die deutschen Fürstentümer und freien Reichsstädte als unabhängige und souveräne Staaten anzusehen waren. Das Gebiet vieler dieser Staaten war jedoch durch Eroberungen, Erbschaften, Heiraten und Verträge unentwirrbar vermengt. Johann Ludwig Klüber stellt im Jahre 1840 fest:

> "Doch ist der grösste Theil des TerritorialGebietes etlicher Bundesstaaten umschlossen von Gebiet eines einzigen andern Bundesstaates; noch mehr gibt es kleinere, von dem Hauptland getrennte TerritorialBezirke oder Nebenländer, die von Gebiet anderer Bundesstaaten, eines oder mehrerer umgeben sind."(32)

Er erwähnt u.a. die Enklaven des Herzogtums Anhalt und eine Vielzahl anderer österreichischer, preußischer, sächsischer, hannoverscher, kurhessischer und braunschweigischer Enklaven. Das Beispiel der preußischen Enklaven im Rheinland und in Westfalen sowie das der bayerischen Pfalz zeigt, daß es sich bei diesen Enklaven teilweise um größere Gebietsteile von erheblicher Bedeutung handelte.

---

32) Vgl. Klüber, Öffentliches Recht, S. 91.

Mit der Reichsgründung von 1871 wurde Deutschland ein Bundesstaat, und die innerdeutschen Enklaven verloren damit den Status internationaler Enklaven. 1927 gab es im Deutschen Reich noch 196 vormals internationale Enklaven. In Thüringen lagen 14 preußische und sächsiche Enklaven. Preußen besaß 15 Gebietsteile in Braunschweig, während auf preußischem Gebiet 27 braunschweigische Enklaven bestanden. Auf badischem Territorium lagen 11 preußische Gebietsstücke[33].

b) Frankreich

Im Friedensvertrag von Münster wurden Frankreich Städte und Gebietsteile zugesprochen, die vom französischen Hauptstaatsgebiet durch fremdes Staatsgebiet getrennt waren und somit Enklaven wurden. Es handelte sich dabei im wesentlichen um das Bistum Metz[34], Teile des Elsaß[34a] sowie um die bei Speyer auf dem rechten Rheinufer gelegene Festung Philippsburg[34b]. Im Pyrenäen-Frieden von 1659 wurde vereinbart, daß Frankreich die im Hennegau gelegenen Städte Avesnes, Philippeville und Mariembourg als Enklaven erhielt; mit dem gleichen Vertrag wurde auch zugunsten Spaniens die auf französischem Gebiet gelegene Enklave Llivia geschaffen[35]. Zeitweilig, von 1678 bis 1697, war auch Freiburg im Breisgau, das Ludwig XIV. gegen Philippsburg eingetauscht hatte, französische Enklave[36].

---

33) Die Länderkonferenz von 1928 führte zur Aufhebung der meisten dieser Enklaven; vgl. Der Große Brockhaus, 15. Aufl., Bd. 5, Leipzig 1930, Stichwort Enklave, S. 537.

34) Friedensvertrag von Münster vom 24. Oktober 1648, § 70. In: Instrumenta Pacis Westphalicae. Quellen der neueren Geschichte, hrsg. vom Historischen Seminar der Universität Bern, Bd. 12 und 13, Bern 1949.

34a) AaO § 73 f.

34b) AaO § 76.

35) Vgl. Art. 39, 43 des Pyrenäen-Friedensvertrages vom 7. 11. 1659. In: Collection de Textes pour servir à l'étude et à l'enseignement de l'histoire: Les grands traités du règne de Louis XIV. Publiés par Henri Vast.

Während der Regierungszeit Ludwig XIV. wurden noch mehrfach neue Enklaven geschaffen, die aber häufig nach kurzer Zeit wieder aufgehoben wurden[37]. Anders als bei den deutschen Enklaven verdanken die französischen ihre Entstehung fast ausschließlich kriegerischen Auseinandersetzungen. Man darf vermuten, daß das französische Streben nach Schaffung von Enklaven in erster Linie auf militärischen und machtpolitischen Überlegungen beruhte, hinter denen der Wunsch nach Ausdehnung des Territoriums zurücktrat. Die oft nur kurze Lebensdauer der Enklaven und ihr Austausch gegen andere Gebiete läßt sich mit den Schwierigkeiten bei der Verwaltung dieser abgetrennten Gebietsteile sowie mit veränderten machtpolitischen Konstellationen erklären. Durch Abtretung von Enklaven oder Erwerb des dazwischenliegenden Gebietes schmolz im 18. und 19. Jahrhundert die Zahl der französischen Enklaven immer mehr zusammen. Die beiden letzten Enklaven Saarlautern und Landau, die durch den zweiten Pariser Vertrag von 1815 Preußen bzw. Bayern zugesprochen wurden[38], waren zugleich die letzten bedeutsamen fremdländischen Enklaven innerhalb des deutschen Territoriums.

c) Die Niederlande

In dem Zeitraum von 1648 - 1795 gab es an der Südgrenze der Vereinigten Niederlande eine größere Anzahl Enklaven. Einige auf niederländischem Gebiet gelegene Enklaven wie Ravestein und Gemert gehörten zu deutschen Fürstentümern; andererseits besaßen die Niederlande mehrere Enklaven auf dem Gebiet des Deutschen Reiches und in den

---

Vol. 15, Paris 1893, S. 111 f, 116.

36) Vgl. Art. 5 des Friedensvertrages von Nymwegen vom 5. 2. 1679 sowie Art. 19 des Friedensvertrages von Ryswijk vom 30. 10. 1697. In: AaO Vol. 23, S. 104, 239.

37) Vgl. Bauer, S . 770 - 773.

38) Vertrag zwischen Großbritannien, Preußen und Frankreich vom 20. 11. 1815, Art. 1. In: British and Foreign State Papers, Vol. 3, S. 284 f.

spanischen Besitzungen an ihrer Südgrenze. Beispiele dafür sind Maastricht und Venlo[39]. Nach der Eroberung der Niederlande durch Frankreich im Jahre 1795 fielen die in Niederländisch Flandern und an der Maas gelegenen niederländischen Enklaven an Frankreich. Im Verlauf der napoleonischen Herrschaft verloren die Niederlande noch weitere Enklaven[40]. Mit der endgültigen belgisch-niederländischen Grenzziehung im Jahre 1843 wurden die letzten niederländischen Enklaven aufgehoben; die belgische Enklave Baarle-Hertog auf niederländischem Gebiet blieb jedoch erhalten[41].

d) Genf

Als Genf 1536 Republik wurde, übernahm es auch vier auf savoyardischem Gebiet gelegene Enklaven, die sog. Mandements, die vorher Kirchen und Klöstern in Genf unterstanden hatten[42]. Einige weitere kleine Genfer Enklaven, die vom Gebiet des Königreichs Sardinien und Frankreich umschlossen waren, wurden im Verlauf des 18. Jahrhunderts auf vertraglichem Wege aufgehoben[43].

1814, nach Beendigung der französischen Besetzung, schloß sich Genf der Schweizer Eidgenossenschaft an; die Stadt war jedoch bis 1815 durch französisches Gebiet von der übrigen Eidgenossenschaft getrennt[44]. Da die Eidgenossenschaft während dieses Zeitabschnitts als Staatenbund organisiert war[45], besaß Genf nicht den Status einer internationalen Enklave[46].

---

39) Vgl. Krenz, S. 39.
40) Ibidem.
41) Vgl. Krenz, S. 40.
42) Vgl. Bauer, S. 777.
43) Vgl. Krenz, S. 40.
44) Vgl. Bauer, S. 779.
45) Bis August 1815 galt die Mediationsakte von 1803; danach trat der Bundesvertrag von 1815 in Kraft; vgl. Fleiner-Giacometti, S. 3, 8 sowie Ruck, S. 7 f.
46) Bauer, S. 779 und Krenz, S. 41 behandeln dagegen Genf während dieser Zeit als internationale Enklave der

Die Mandements verloren ihren Enklavencharakter im Jahre 1816. Genf erwarb damals durch den Vertrag von Turin mehrere Ortschaften und stellte damit den territorialen Zusammenhang mit seinen Enklaven her[47].

e) Außereuropäische Enklaven

Außerhalb Europas bestanden internationale Enklaven in größerer Zahl lediglich auf indischem Gebiet. Während der englichen Herrschaft in Indien waren mehrfach englische Gebietsteile von Eingeborenenstaaten umgeben sowie umgekehrt; ebenso verhielt es sich mit den ehemaligen französischen Besitzungen in Indien[48].

2. Überblick über Enklaven heute

Im folgenden werden die derzeitigen Enklaven aufgezählt, verbunden mit einer kurzen Schilderung ihrer Lage, Bedeutung und Geschichte. Es sollen dabei auch drei portugiesische Enklaven behandelt werden, die zwar in jüngster Zeit von den umschließenden Staaten annektiert wurden, auf die Portugal aber weiterhin Anspruch erhebt. Zuerst werden die europäischen[49], daran anschließend die afrikanischen und asiatischen Enklaven[50] beschrieben.

Schweiz, gehen dabei jedoch nicht auf die staatsrechtliche Organisation der Eidgenossenschaft ein.

47) Vgl. Krenz, S . 42.
48) Vgl. Farran, S. 294.
49) Wie später darzulegen sein wird, unterscheiden sich die europäischen von den außereuropäischen Enklaven in wesentlichen Punkten.
50) In Amerika und Australien sind keine Enklaven bekannt.

a) Baarle-Hertog und Baarle-Nassau

Baarle-Hertog[51] ist eine belgische Ortschaft in der niederländischen Provinz Nord-Brabant und liegt ca. 50 km nordostwärts von Antwerpen. Die Enklave besteht aus 30 verstreuten Gebietsteilen verschiedener Form und Größe, die insgesamt eine Fläche von 7,25 qkm bedecken. Baarle-Hertog zählt rund 1.700 Einwohner. Die Entfernung zur belgischen Grenze beträgt 5 km. Mit der niederländischen Gemeinde Baarle-Nassau bildet Baarle-Hertog eine kleine Stadt, in der die Grenzen so ineinander verzahnt sind, daß belgische und niederländische Hausgrundstücke abwechseln[52]. Die Staatszugehörigkeit der einzelnen Grundstükke läßt sich an den mit den Landesfarben gekennzeichneten Hausnummernschildern feststellen. Beide Teile des Städtchens haben eine eigene Verwaltung.

Einige Grundstücke, die zum niederländischen Ortsteil Baarle-Nassau gehören, sind wiederum von belgischem Gebiet umschlossen und bilden somit innerhalb der belgischen Enklaven besondere niederländische Enklaven[53]. Wenn künftig von Baarle-Nassau gesprochen wird, so sind damit in erster Linie nur die von belgischem Gebiet umschlossenen Ortsteile der Gemeinde Baarle-Nassau gemeint.

Die Entstehung der Enklaven geht darauf zurück, daß im 12. Jahrhundert der Herzog von Brabant dem Herrn von Breda ein Gebiet im Süden der Ortschaft übertrug, aber einige Grundstücke von dieser Übertragung ausnahm und für sich behielt. Die dem Herzog verbliebenen Grundstücke wurden fortan Baarle-Hertog genannt. Der Name Baarle-Nassau leitet sich daraus her, daß die heute zu den Nieder-

---

51) Gebräuchlich sind auch die Bezeichnungen Baar-le-Duc, Bar-le-Duc und Baerle-Duc; vgl. Raton, S. 188.
52) Vgl. Farran, S. 300 - 302; Raton, S. 192.
53) Vgl. Note des niederländischen Außenministeriums vom 4. Mai 1956 an die portugiesische Gesandtschaft im Haag. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 573.

landen gehörenden Parzellen im Jahre 1403 an Engelhardt von Nassau fielen. Auf Grund der unterschiedlichen Bekenntnisse der Landesherren wurde im 16. Jahrhundert in Baarle-Nassau die Reformation eingeführt, während Baarle-Hertog katholisch blieb[54]. Bevor es bei den Friedensverhandlungen von Münster und Osnabrück zum Abschluß der mit dem Kaiser vereinbarten Friedensverträge kam, wurde am 15. Mai 1648 in Münster von den Niederlanden und Spanien ein Sonderfrieden unterzeichnet. Dieser Friedensvertrag sah in Artikel 3 vor, daß das von den Niederlanden seit 1609 besetzt gehaltene spanische Gebiet an die Niederlande fallen sollte. In diesem Gebiet lag die Baronie Breda, zu der Baarle-Nassau gehörte. Außerdem sollte aber auch Baarle-Hertog den protestantischen Niederlanden unterstellt werden. Nach dem damals noch geltenden Grundsatz "cuius regio eius religio" hätte das für die katholischen Einwohner von Baarle-Hertog die Notwendigkeit eines Konfessionswechsels bedeutet[54a]. Dem katholischen Seelsorger von Baarle-Hertog gelang es jedoch, den Anschluß Baarle-Hertogs an die Niederlande zu verhindern, und Baarle-Hertog verblieb bei den spanischen Niederlanden, dem heutigen Belgien[55].

Es wurden bereits mehrfach Versuche unternommen, durch eine Umgruppierung der belgischen und niederländischen Parzellen den durch die geographische Situation bedingten zahlreichen juristischen Konflikten ein Ende zu machen. Entsprechende Vereinbarungen wurden bisher aber nicht ratifiziert[56]. Am 8. August 1843 unterzeichneten die Niederlande und Belgien ein Abkommen, mit dem u.a. endgültig festgelegt werden sollte, welche Grundstücke

---

54) Vgl. Krenz, S. 46 f.
54a) Vgl. dazu Algemene Geschiedenis der Nederlanden, Deel 5, Utrecht 1952, S. 344 sowie Deel 6, Utrecht 1953, S. 409.
55) Wegen weiterer historischer Einzelheiten vgl. Farran, S. 300 - 302 und Krenz, S. 46 - 49.
56) Vgl. Raton, S. 194.

zu Baarle-Hertog und welche zu Baarle-Nassau gehören[57]. Trotzdem kam es jüngst wegen der umstrittenen Landeszugehörigkeit zweier Parzellen zu einem Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof[58].

b) Büsingen und Verenahof

Büsingen liegt 4 km ostwärts von Schaffhausen am Oberrhein. Die Gemeindefläche umfaßt 7,62 qkm und wird von den schweizerischen Kantonen Thurgau, Zürich und Schaffhausen begrenzt. Zwischen die Ostgrenze des Gemeindegebietes und das geschlossene deutsche Staatsgebiet schiebt sich ein 700 m bis 1,5 km breiter Streifen Schaffhausener Territoriums. Die Entfernung bis zum nächsten deutschen Ort beträgt 5,6 km. Büsingen gehört zum deutschen Landkreis Konstanz. Die Enklave zählte Ende 1962 904 Einwohner[59]. 1957 waren 16 % der Bevölkerung Schweizer, deren Anteil im Wachsen begriffen ist[60]. In Büsingen befinden sich überwiegend landwirtschaftliche Betriebe[61]. Ein großer Teil der Bewohner arbeitet in Schaffhausen. Dies wirkte sich bisher in Zeiten wirtschaftlicher Krisen nachteilig aus, weil die Büsinger Pendler als Ausländer zuerst entlassen wurden[62].

Am 23. November 1964 wurde in Freiburg i.B. nach achtjähriger Verhandlungsdauer ein deutsch-schweizerisches Abkommen über die Einbeziehung Büsingens in das schweizerische Zollgebiet unterzeichnet[63]. Dieser Vertrag, auf

---

57) Vgl. Art. 90 des Vertrages. In: Lageman, Recueil de Traités et Conventions conclus par le Royaume des Pays-Bas avec les Puissances Étrangères, Tome 12, 1. Livraison, La Haye 1895, S. 288 - 302.
58) Vgl. das diesen Streitfall entscheidende Urteil des IGH vom 20. 6. 1959. In: ICJ Reports 1959, S. 208 - 258; ferner auch Cocatre-Zilgien, S. 284 - 291.
59) Vgl. schweizerische Denkschrift zum Zollanschlußvertrag. In: Botschaft, S. 10.
60) Vgl. Brintzinger, S. 10.
61) Vgl. Oberer, S. 9.
62) Vgl. Bolli, S. 310.

dessen Inhalt an anderer Stelle noch näher einzugehen ist, wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 1966 in Kraft treten[64]. Die in diesem Vertrag vorgenommene eingehende Regelung der sich aus dem Zollanschluß ergebenden wirtschafts-, verwaltungs- und strafrechtlichen Fragen bietet einen umfassenden Anschauungsunterricht über die Probleme, die die wirtschaftliche Ausrichtung einer Enklave auf den umschließenden Staat zur Folge hat; der Wortlaut des Vertrages wird deshalb im Anhang der Arbeit wiedergegeben.

Von 1651 bis 1698 besaß die Stadt Schaffhausen die Pfandleihe über Büsingen und die anderen Hegau-Dörfer. Streitigkeiten mit Österreich führten dazu, daß diese Dörfer 1698 an Österreich zurückfielen. 1723 erlangte Schaffhausen erneut die Hochgerichtsbarkeit über die Hegau-Dörfer; Büsingen wurde aber aus nicht mehr mit Sicherheit feststellbaren Gründen von diesem Kauf ausgeschlossen. 1805 kam Büsingen mit der Landgrafschaft Nellenburg an Württemberg und 1810 im Austausch an Baden. Auf dem Wiener Kongreß bemühte sich Schaffhausen vergeblich, Büsingen zugesprochen zu bekommen[65]. Trotz der politischen Abtrennung blieb Büsingen wirtschaftlich den anderen Schaffhausener Ortschaften noch lange Zeit gleichgestellt. Bis 1836 zahlte Büsingen seine Grundsteuern an Schaffhausen[66]. Als Baden 1835 dem deutschen Zollverein beitrat, wurde Büsingen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit zum Zollausland erklärt. Unmittelbar nach dem ersten und zweiten Weltkrieg bemühte sich Büsingen um einen politischen Anschluß an die Schweiz[67]. Um diese Anschlußbestrebungen ist es neuerdings ruhiger geworden[68]. Büsingen könnte jedoch seinen förmlichen Sta-

---

63) Der Vertrag ist abgedruckt in Drucksache II, S. 2 - 11. Dieser wie auch der auf Seite 20 erwähnte deutsch-schweizerische Vertrag wurden in der Bundesrepublik erstmals als Bundesratsdrucksache vom 23. 9. 1966 veröffentlicht.
64) Auskunft des Bürgermeisteramts Büsingen v. 14.10. 1965.
65) Vgl. Bolli, S. 233 - 236.
66) Ibidem.
67) Vgl. Bolli, S. 250.
68) Vgl. Oberer, S. 2 f.

tus als Enklave auf andere Weise verlieren: nämlich wenn der von verschiedenen Seiten geforderte Ausbau des Oberrheins zwischen Basel und dem Bodensee durchgeführt und diese Strecke auch zum internationalen Fluß erklärt wird.

Die andere deutsche Enklave Verenahof liegt im Kanton Schaffhausen, ungefähr 8 km nördlich von Büsingen. Ein gleichzeitig mit dem oben erwähnten Abkommen vom 23. November 1964[69] unterzeichneter weiterer deutsch-schweizerischer Vertrag[70] sieht den Austausch von Gebietsteilen vor, wodurch u.a. Verenahof an die Schweiz gelangen soll und damit als Enklave zu bestehen aufhören wird. Verenahof gehört zur deutschen Gemeinde Wiechs am Randen im Landkreis Konstanz. Die Entfernung zur deutschen Grenze beträgt ca. 0,5 km. Es handelt sich um ein von schweizerischen Staatsangehörigen bewohntes, landwirtschaftlich genutztes Gelände von ca. 43 ha Größe. Der gesamte Grundbesitz befindet sich in Schweizer Privateigentum. Die Enklave ist überwiegend vom Gebiet der Schaffhausener Gemeinde Büttenhardt umschlossen.

Ihren Ursprung verdankt die Enklave der Grenzentwicklung zwischen der Schweiz und dem Hegau. Als Schaffhausen 1723 die Gerichtsbarkeit über die Hegau-Dörfer zurückerwarb, blieb Verenahof wie Büsingen von diesem Kauf ausgeschlossen. Verenahof verblieb weiterhin bei der Grafschaft Tengen[71]. Als sich Baden 1806 dem Rheinbund anschloß, erhielt es die Grafschaft Tengen zugesprochen[71a]. Verenahof gehört heute zu Baden-Württemberg.

---

69) S.o. S. 19.
70) Der Vertrag ist abgedruckt in Drucksache I, S. 3 - 5.
71) Auskünfte des Landratsamts Konstanz v. 20. 8 und 17. 11. 1964, Aktenz. I/1.
71a) Vgl. Geschichte der deutschen Länder "Territorien Ploetz", Bd. 1, Würzburg 1964, S. 286 sowie Auskunft des Landratsamts Konstanz v. 18. 10. 1966, Aktenz.I/1.

c) Campione d'Italia[72)]

Die italienische Enklave Campione d'Italia liegt am Ostufer des mittleren Teils des Luganer Sees und ist ringsum von Schweizer Land- und Seengebiet umgeben. Campione hat 600 Einwohner und verfügt über eine Flächengröße von 2,6 qkm. Das Gebiet Campiones ist von Italien durch einen 700 m breiten Schweizer Geländestreifen getrennt[73)]. Zu Campione gehört auch ein dem Uferstreifen entsprechendes Stück des Seegebietes bis zur Mitte des Luganer Sees[74)].

Campione war eine Schenkung Karls des Großen an ein Mailänder Stift und wurde später von der Eidgenossenschaft als Kirchengut respektiert. Der Ort war aber weitgehend nach Lugano orientiert. Campione zahlte lange Zeit Steuern an Lugano und beteiligte sich an dessen Kriegen und Kriegskosten. Das Recht von Lugano galt in Campione subsidiär. Mehrere im 19. Jahrhundert unternommene Versuche, Campione gegen anderes Gebiet einzutauschen, blieben erfolglos[75)]. Die Einwohner Campiones haben zur Zeit kein Interesse an einer Eingliederung in die Schweiz, weil sie an ihrem kürzlich eingerichteten Spielcasino gut verdienen; in der Schweiz werden Spielcasinos jedoch nicht geduldet[76)].

d) Llivia

Llivia ist eine spanische Enklave im französischen Departement Pyrénées Orientales und liegt ca. 20 km ostwärts von Andorra. Die Gemeinde Llivia zählt etwa 1.000 Einwohner

---

72) Mit Wirkung vom 18. 12. 1933 wurde auf Grund eines italienischen Gesetzes der Name Campione in Campione d'Italia geändert, vgl. Bianchi, S. 38.
73) Vgl. Becker, S. 20.
74) Vgl. Becker, S. 23.
75) Vgl. Becker, S. 21.
76) Vgl. Raton, S. 194.

und verfügt über eine Gebietsfläche von 12 qkm. Die Entfernung zur spanischen Grenze beträgt 4 km[77].

Im Pyrenäen-Friedensvertrag von 1659 vereinbarten Frankreich und Spanien, daß der Pyrenäenkamm in Zukunft die Grenze zwischen beiden Staaten bilden sollte und daß deshalb die 33 Dörfer der Unteren Cerdagne, zu der auch Llivia gehörte, an Frankreich fallen sollten[78]. Die Bewohner von Llivia machten aber darauf aufmerksam, daß ihre Gemeinde von dieser Gebietsabtretung nicht erfaßt werde, weil es sich bei Llivia auf Grund seiner früheren Stellung als Hauptort der Unteren Cerdagne um eine Stadt handele. Die Bewohner Llivias drangen mit ihrer Ansicht durch, und in einem zwischenstaatlichen Abkommen wurde dann der Sonderstatus Llivias festgelegt[79]. Frankreich bemühte sich in den letzten Jahrzehnten um eine Einverleibung Llivias und war bereit, als Gegenleistung seine Mitherrschaft über Andorra aufzugeben. Diese Bemühungen scheiterten jedoch an dem ausgeprägten Nationalismus der Enklavenbewohner[80].

e) Ajuda

Das ehemals portugiesische Fort Sao Joao Baptista de Ajuda liegt wenige Kilometer von der Atlantikküste entfernt mitten in der Stadt Ouidah, auf dem Gebiet der Westafrikanischen Republik Dahome[80a]. Das Fort, das 1 ha Fläche

---

77) Vgl. Raton, S. 192.
78) Vgl. Collection de Textes pour servir à l'étude et à l'enseignement de l'histoire: Les grands traités du regne de Louis XIV, published by Henry Vast, Paris 1893, Vol. 1, S. 115 f.
79) Vgl. Note des französischen Außenministeriums an die portugiesische Botschaft in Paris vom 18. 5. 1956. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 756.
80) Vgl. Farran, S. 298.
80a) Vgl. Memorandum des französischen Außenministers an die portugiesische Botschaft in Paris vom 13. 5. 1958. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 2, S. 857.

bedeckt, gehört zu dem portugiesischen Verwaltungsdistrikt Sao Tomé-Principe[81]. Bis zur gewaltsamen Besetzung des Forts durch die Republik Dahome im Jahre 1961 wurde die portugiesische Souveränität durch einen Residenten im Range eines Hauptmanns repräsentiert. Außer dem Residenten und dem ihm unterstellten militärischen Kommando zählte das Fort keine weiteren Bewohner[82].

Die Enklave bestand seit 1680. Damals pachtete Portugal das Gelände von dem in Dahome herrschenden König. Auch als Dahome unter französischen Einfluß gekommen war, blieb die Enklave trotz mehrfacher französischer Annexionsversuche bestehen[83]. Nach Gründung der Republik Dahome verlangte deren Präsident am 25. Juli 1961 in einem Schreiben an den portugiesischen Residenten in Ajuda die Evakuierung und Aufgabe des Forts bis zum 31. Juli des Jahres[84]. Als Portugal dieser Aufforderung nicht nachkam, nahm die Regierung von Dahome am 1. August 1961 das Fort in Besitz, nachdem sie vorher den Residenten ausgewiesen und dieser das Fort in Brand gesteckt hatte. Am 2. August 1961 veröffentlichte die portugiesische Regierung eine Protestnote an die Regierung von Dahome, in der sie die Okkupation der Enklave als nicht provozierte Aggression bezeichnete und sich ausdrücklich die Verteidigung ihrer Rechte durch angemessene Mittel vorbehielt[85].

f) Basutoland

Basutoland ist ein britisches Protektorat und liegt in der Südafrikanischen Union. Das Gebiet umfaßt 30.349 qkm mit 630.000 Einwohnern, größtenteils Basutos. Basutoland

---

81) Vgl. v. Gersdorff, S. 141.
82) S.o. Anm. 80a.
83) Vgl. Grande Enciclopédia Portugesa e Brasileira, Vol. 1, Lisboa-Rio de Janeiro 1936, Stichwort Ajuda, S. 692 f.
84) Vgl. Archiv der Gegenwart, 31. Jahrgang, 1961, S. 9243 B.
85) AaO, S. 9258 C.

ist somit die flächenmäßig größte und bevölkerungsreichste Enklave. Bei dem Gebiet handelt es sich überwiegend um Gebirgsland im Quellgebiet des Oranje-Flusses[86].

Basutoland wurde 1868 auf Ersuchen der Basutos unter britischen Schutz gestellt. 1871 wurde es der Kap-Kolonie angegliedert, aber bereits 1884, nach einem langen Aufstand, wieder herausgelöst und als besonderes Schutzgebiet eingerichtet. Basutoland besitzt heute eine beschränkte Autonomie[86]. Am 15. Mai 1964 wurde in London eine Vereinbarung über eine neue Verfassung unterzeichnet, die bis zur Unabhängigkeit des Landes gelten und danach nur noch unwesentlich geändert werden soll. Basutoland wird erst dann die Unabhängigkeit erlangen, wenn das unter der neuen Verfassung zu wählende Parlament nach mindestens einjähriger Funktionsdauer durch Resolution die Unabhängigkeit verlangt, worauf die britische Regierung diesem Wunsche so schnell wie möglich nachzukommen verpflichtet ist[87]. Es könnte somit bald der Zeitpunkt kommen, von dem an Basutoland nicht mehr als Enklave, sondern als Binnenstaat angesehen werden muß. Seit einigen Jahren bemüht sich die Regierung der Südafrikanischen Union, bisher vergeblich, dieses Gebiet zusammen mit Bechuanaland und Swaziland seiner Verwaltung zu unterstellen[88].

g) Die Cooch-Behar Enklaven

In Ostpakistan befinden sich 119 indische Gebietssplitter mit einer Gesamtfläche von rund 68 qkm und einer Bevölkerung von etwa 12.000 Einwohnern. Im indischen Westbengalen liegen 71 pakistanische Enklaven. Dieses

---

86) Vgl. Der Große Brockhaus, 16. Aufl., Bd. 1, Wiesbaden 1952, Stichwort Basutoland, S. 651.
87) Vgl. Archiv der Gegenwart, 34. Jahrgang, 1964, S. 1123 E.
88) Vgl. Archiv der Gegenwart, 33. Jahrgang, 1963, S. 10803 A.

Gebiet bedeckt ca. 67 qkm und wird von 11.000 Personen bewohnt. Seit 1950 schweben Verhandlungen über einen Austausch dieser Gebietsteile[89].

h) Dadra, Nagar-Aveli und Megual

Dadra und Nagar-Aveli gehörten innerhalb der portugiesischen Besitzungen in Indien zu dem portugiesischen Küstendistrikt Damao. Beide Enklaven lagen etwa 140 km nördlich von Bombay, wenige Kilometer von der indischen Westküste entfernt. Dadra bedeckt eine Fläche von 7,4 qkm, Nagar-Aveli eine solche von 480 qkm. Es handelt sich um eine bergige, von dichtem Wald bedeckte Region, die von wenig entwickelten Stämmen bewohnt wird. In 72 Dörfern wohnen ungefähr 40.000 Einwohner. Die beiden Enklaven sind mit dem Küstendistrikt Damao durch eine Straße verbunden. Der eine Streckenteil ist 10,3 km lang und verbindet Damao mit Dadra, das zweite Teilstück, 2,8 km lang, stellt die Verbindung zum weiter ostwärts gelegenen Nagar-Aveli her[90]. In der Enklave Nagar-Aveli, ungefähr 2 km von ihrer Westgrenze entfernt, liegt die indische Enklave Megual[91]. Diese Enklave, mit dem gleichnamigen Dorf in der Mitte, bedeckt eine Fläche von 6 bis 8 qkm[92].

Bei den zwei portugiesischen Enklaven handelt es sich um Gebiete, die Portugal im 18. Jahrhundert von den früheren örtlichen Machthabern gepachtet hatte. 1817 annektierten die Engländer das umliegende Gebiet, ohne jemals die portugiesische Kontrollgewalt über diese beiden Gebiets-

---

89) Vgl. Krenz, S. 25. Da trotz Anfragen bei den Botschaften Pakistans und Indiens weitere Informationen über diese Enklaven nicht erlangt werden konnten, müssen sie für den weiteren Verlauf der Untersuchung unberücksichtigt bleiben.

90) Vgl. Cot, S. 316; Raton, S. 192; Counter Memorial of the Government of India. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 2, S. 9 f.

91) Auch als Mechval oder Meghwal bezeichnet.

92) Vgl. ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, Carte du District de Damao (in der Anlage des Bandes); ICJ, Pleadings,

teile in Frage zu stellen. Während der Besetzung Indiens durch England kamen Dadra und Nagar-Aveli endgültig unter portugiesische Herrschaft[93]. Als Indien 1947 unabhängig wurde, war es bestrebt, auch die letzten Reste europäischer Kolonien auf der indischen Halbinsel zu beseitigen. Verhandlungen mit Frankreich über dessen Verzicht auf seine Besitzungen verliefen erfolgreich; die Portugiesen waren jedoch nicht bereit, ihre Kolonien aufzugeben. Seit 1950 behinderte Indien in zunehmendem Maße die Verbindung zwischen Damao und den Enklaven. In der Nacht vom 21. zum 22. Juli 1954 wurde Dadra von indischen Freischärlern besetzt, die auch die örtliche Verwaltung übernahmen. Die Aktion gegen Nagar-Aveli begann am 29. Juli 1954 und wurde im August des Jahres beendet. Vom 24. Juli 1954 an wurde die Verkehrsverbindung zwischen Damao und den beiden Enklaven auf der genannten Straße endgültig abgeschnitten und die indische Regierung gestattete weder Militär- noch Zivilpersonen die Durchreise. Portugals Proteste gegen das indische Vorgehen sowie seine Klage vor dem Interntionalen Gerichtshof blieben erfolglos[94]. Mit der später erfolgten Einverleibung Goas, Dius und Küsten-Damaos in die Indische Union wurden auch Dadra und Nagar-Aveli, die bis dahin eine eigene Verwaltung hatten, Indien endgültig angeschlossen[95].

i) Mount Scopus

Bei Abschluß des Waffenstillstandsabkommens zwischen Israel und Jordanien im Jahre 1949 hatten die Israelis am Abhang des Mount Scopus bei Jerusalem ein Gebiet in ihrer Hand, das ringsum von jordanisch besetztem Land umschlossen war. Dieser Gebietsteil von ungefähr 1 qkm Größe liegt

93) Vgl. Krenz, S. 63 f. /1960, Vol. 1, S. 12.
94) Vgl. darüber das im Angang dargestellte Verfahren vor dem IGH.
95) Vgl. Verzijl, S. 216; de Visscher, S. 694.

1,5 km ostwärts der Jerusalem durchlaufenden Demarkationslinie. In dieser Zone liegt der britische Soldatenfriedhof, die Nationalbibliothek und der alte Bau der hebräischen Universität[96].

UN-General-Sekretär U Thant bemüht sich mit Unterstützung der USA, Israel und Jordanien zu einer Übereinkunft in Grenzfragen zu bewegen. Israel soll auf die Enklave am Mount Scopus verzichten. Als Gegenleistung soll Jordanien das Gebiet von Latrun abtreten, das 25 km von Jerusalem wie eine Halbinsel nach Israel hineinragt. Die USA hoffen, durch diese Grenzbegradigung die Gefahr eines militärischen Konflikts bannen zu können[97].

Berücksichtigt man die gespannten Beziehungen zwischen Israel und Jordanien sowie die Tatsache, daß dieses Gebiet am Mount Scopus von Jordanien nicht als rechtmäßiges israelisches Territorium anerkannt wird, so liegt es auf der Hand, daß die Staatenpraxis hinsichtlich dieser Enklave nur bedingt dazu geeignet ist, Allgemeingültiges über die Stellung der Enklaven auszusagen. Die Behandlung dieser Enklave soll deshalb mit einem kurzen Überblick über die Passagepraxis hier abgeschlossen werden. Das Waffenstillstandsabkommen zwischen Jordanien und Israel vom 3. April 1949 sah die Bildung eines Komitees vor, das sich u.a. mit den Verkehrsverbindungen zum Mount Scopus beschäftigen sollte[98]. Auf Grund der daraufhin getroffenen Abmachungen fährt alle zwei Wochen ein israelischer Versorgungskonvoi von Jerusalem in die Enklave. Zusammen mit diesen Transporten dürfen auch israelische Polizisten passieren[99].

---

96) Vgl. Diercke Weltatlas, 89. Aufl., Braunschweig 1957, S. 94; Israel, Taschenbuch und Handatlas, Jerusalem 1964, S. 53 f.
97) Vgl. Der Spiegel, Nr. 17, 1965, S. 26.
98) Vgl. UN Department of Public Information, Research Section, Background Paper Nr. 47 v. 20. 4. 1949, S. 28.
99) Vgl. UN Yearbook 1957, S. 38.

III Enklavenähnliche Gebiete

1. Allgemeines

Es kommt vor, daß der abgelegene Teil eines Staatsgebietes zwar geographisch mit dem übrigen Staatsgebiet zusammenhängt, dieser Zusammenhang jedoch eine effektive Verbindung nicht ermöglicht. Derartige Gebietsteile werden Quasi- oder Halb-Enklaven genannt[100]. Die bei diesen Gebieten infolge ihrer geographischen Lage auftretenden Fragen decken sich weitgehend mit den Problemen der echten Enklaven. Bei den bekannt gewordenen Quasi-Enklaven ist deren Gebiet durch Gebirgsketten vom übrigen Staatsgebiet getrennt, und die Schaffung einer direkten Verkehrsverbindung ist wirtschaftlich nicht vertretbar. Es wären aber auch solche Gebietsteile den Halb-Enklaven zuzurechnen, bei denen zwar eine direkte Verkehrsverbindung zum Hauptlandgebiet besteht, deren regelmäßige Benutzung aber auf Grund der Abgelegenheit des Gebietes übermäßig zeitraubend und kostspielig wäre. Hinsichtlich der Verkehrsverbindungen zum übrigen Staatsgebiet unterscheiden sich die Halb-Enklaven von den echten Enklaven dadurch, daß der Luftweg zum Hauptstaatsgebiet ohne Beeinträchtigung fremder Hoheitsrechte benutzt werden kann.

Die Quasi-Enklaven gehören regelmäßig nicht zum Zollgebiet ihres Staates. Daraus kann aber nicht gefolgert werden, daß an der Grenze gelegene Zollausschlüsse stets Halb-Enklaven sind. So war beispielsweise ein Teil des südbadischen Landkreises Waldshut, nämlich das Gebiet von

---

100) So Schneider, S. 426; der Begriff Halb-Enklaven wird allerdings auch auf Gebietsteile angewandt, die nur teilweise von fremdem Staatsgebiet umschlossen sind und einen Zugang zum Meer besitzen.

Jestetten, von 1840 - 1935 deutsches Zollausschlußgebiet[101], obwohl dieser Grenzzipfel Deutschland verkehrsmäßig angeschlossen war und auch nicht als übermäßig abgelegen bezeichnet werden kann[102].

Als Besonderheit, die heute der Vergangenheit angehört, sollen noch die jahreszeitlich bedingten Quasi-Enklaven erwähnt werden. Es handelt sich um solche Gebietsteile, bei denen im Winter die direkte Verkehrsverbindung mit dem zentralen Verwaltungssitz durch Witterungseinflüsse abgeschnitten ist. So spielte sich beispielsweise der Verkehr zwischen dem Tessin und der übrigen Schweiz bis zur Vollendung des St. Gotthard-Tunnels im Jahre 1882 während des Winters über italienisches Gebiet ab[103].

2. Quasi-Enklaven der Gegenwart

Die Erscheinung der Halb-Enklaven beschränkt sich nach den erreichbaren Informationen auf das Alpengebiet. Das zum österreichischen Bundesland Vorarlberg gehörende Kleine Walsertal - es beginnt etwa 25 km südlich von Sonthofen - wird vom übrigen Vorarlberg durch eine Gebirgskette getrennt und ist verkehrsmäßig nur über deutsches Gebiet zu erreichen. Durch Staatsvertrag zwischen dem Deutschen Reich und Österreich-Ungarn[104] wurde deshalb 1890 die im Kleinen Walsertal gelegene Gemeinde Mittelberg einschließlich der Ortsteile Riezlern und Hirschegg dem deutschen Zollsystem angeschlossen.

---

101) Auskunft des Landratsamts Waldshut vom 6. 8. 1964.
102) Grund für den Zollausschluß dürfte gewesen sein, daß das Gebiet um Jestetten wirtschaftlich nach Schaffhausen orientiert war und der Zollausschluß eine erhebliche Verkürzung der Zollgrenze zwischen Deutschland und der Schweiz zur Folge hatte, die Einsparungen bei der Zollüberwachung ermöglichte.
103) Vgl. dazu ausführlich Bauer, S. 763.
104) Vertrag vom 2. 12. 1890. In: RGBl. 1891, S. 59 - 77.

Die Tiroler Gemeinde Jungholz - 15 km nordostwärts von Sonthofen gelegen - hat die gleiche abgeschlossene Lage wie das Kleine Walsertal und ist für den normalen Verkehr nur über deutsches Gebiet zugänglich. Durch den bayerisch-österreichischen Vertrag vom 3. Mai 1868[105] wurde Jungholz dem bayerischen Zollgebiet angeschlossen. In den beiden Zollanschlußverträgen für Jungholz und das Kleine Walsertal wurde festgelegt, daß die im deutschen Zollgebiet für bestimmte Waren erhobenen Steuern auch in diesen österreichischen Landesteilen Gültigkeit haben[106]. Den deutschen Behörden wurde ferner die Gerichtsbarkeit über Zoll- und Steuervergehen in gewissem Umfange übertragen[107]. 1936 wurden diese beiden Zollanschlüsse währungsmäßig dem Deutschen Reich gleichgestellt[108].

Als Quasi-Enklave war bis vor kurzem auch die 15 km südwestlich von Sonthofen gelegene deutsche Gemeinde Balderschwang anzusehen, die nur bei Benutzung österreichischen Gebiets eine Straßenverbindung mit dem Bundesgebiet besaß[109]. Seit 1963 ist Balderschwang jedoch mit dem übrigen Bundesgebiet durch eine neue Autostraße verbunden[110], und der Ort kann deshalb nicht mehr zu den Halb-Enklaven gezählt werden. Balderschwang gehörte immer zum deutschen Zollgebiet[111].

Die in zwei Seitentälern des Inn nahe der österreichischen Grenze, im Nordostzipfel des Kantons Graubünden gelegenen schweizerischen Talschaften Samnaun und Sampuoir sind seit 1892 vom schweizerischen Zollgebiet ausgeschlossen, ohne jedoch dem österreichischen Zollgebiet

---

105) Vgl. Regierungsblatt für das Königreich Bayern 1868, Spalte 1245 - 1264.
106) Vgl. die Art. 2 und 8 des Vertrages von 1890 sowie Art. 3 des Vertrages von 1868.
107) Vgl. Art. 9 sowie Abs. IV im Schlußprotokoll des Vertrages von 1890 und Art. 6 des Vertrages von 1868.
108) Vgl. den Vertrag zwischem dem Deutschen Reich und Österreich v. 27. 5. 1936. In: RGBl. II S. 151.
109) Vgl. Schneider, S. 427.
110) Vgl. DIE ZEIT, Nr. 38, 1964, S. 25.
111) Auskunft des Landratsamts Sonthofen v. 26. 8. 1964,

angeschlossen zu sein. Grund für den Zollausschluß war, daß beide Täler praktisch nur über österreichisches Gebiet zu erreichen und deshalb wirtschaftlich nach Tirol ausgerichtet waren. Seit 1911 besteht jedoch eine ausreichende, auch im Winter benutzbare Straßenverbindung zum übrigen schweizerischen Gebiet, und der Verkehr über Österreich ist nur noch unbedeutend[112]. Samnaun und Sampuoir sind deshalb heute nicht mehr als Quasi-Enklaven anzusehen.

Ähnlich liegen die Verhältnisse im italienischen Livignotal und seinen Seitentälern. Dieses Gebiet ist auf drei Seiten von Schweizer Staatsgebiet umgeben und war bis vor kurzem mit Fahrzeugen nur über schweizerisches Staatsgebiet zu erreichen. In jüngster Zeit wurde eine Straßenverbindung nach Italien über den Foscagnopaß geschaffen, die das ganze Jahr über benutzt werden kann. Das Livignotal ist seit 1910 Zollfreigebiet und liegt somit außerhalb der italienischen und schweizerischen Zollgrenzen[113]. Wegen seiner ausreichenden Straßenverbindung mit dem übrigen italienischen Gebiet kann das Livignotal heute nicht mehr zu den Halb-Enklaven gezählt werden.

Wenn im folgenden irgendwelche, für die Enklaven insgesamt geltenden rechtlichen Folgerungen gezogen werden, so gelten diese, soweit die Problematik die gleiche ist, auch für die Quasi-Enklaven, ohne daß dies besonders hervorgehoben wird.

Aktenz. 3/GR.

112) Auskunft der schweizerischen Zollverwaltung - Direktion des III. Zollkreises, Chur - vom 11. 9. 1964, Aktenz. 21/5.

113) S.o. Anm. 112.

T E I L B

Die völkerrechtliche Stellung der Enklaven

Erster Abschnitt

Wirtschaftliche, rechtliche und verwaltungsmäßige Bindungen der Enklaven an das Hauptstaatsgebiet einerseits und den umschließenden Staat andererseits

I Allgemeines

Die Enklavenbewohner haben die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Einwohner des Mutterstaates[114]. Der Kernstaat ist deshalb auch bemüht, die Enklaven in wirtschaftlicher, rechtlicher und verwaltungsmäßiger Hinsicht seinem Hauptstaatsgebiet gleichzustellen. Die Enklaven von Baarle-Nassau, die ja nur durch einige Meter belgischen Gebiets vom niederländischen Hauptlandgebiet getrennt sind, werden wie das übrige niederländische Gebiet behandelt und verwaltet[115]. Llivia ist ebenfalls in jeder Beziehung dem spanischen Mutterland gleichgestellt; dies gilt auch für Autobuslinien sowie die Wasser- und Elektrizitätsversorgung, die von Spanien aus erfolgt[116]. Ebenso verhielt es sich bei den portugiesischen Enklaven Dadra und Nagar-Aveli[117] sowie der indischen

114) Vgl. Raton, S. 189 f.
115) Vgl. Raton, S . 189.
116) Auskunft der spanischen Botschaft in Bonn v. 4. 10. 1965, ohne Aktenz.
117) Vgl. Krenz, S . 64.

Enklave Megual[118].

Die Einbeziehung der Enklaven in das Wirtschafts- und Verwaltungssystem des Mutterstaates läßt sich aber in manchen Fällen nur schwer durchführen. Einige Enklaven sind nach Wirtschaftszentren des umschließenden Staates ausgerichtet, und Zollschranken um die Enklave würden den Enklavenbewohnern fühlbare Nachteile bringen. Dazu kommt, daß die Überwachung der Zollgrenze für den umschließenden Staat relativ kostspielig ist[119]. Diese und andere Unzuträglichkeiten lassen sich durch einen vollständigen oder teilweisen Anschluß an das Wirtschafts-, Rechts- und Verwaltungssystem des umschließenden Staates vermeiden bzw. mindern.

Büsingen, Verenahof und Campione sind dem umschließenden schweizerischen Staatsgebiet wirtschafts- und verwaltungsmäßig weitgehend gleichgestellt. Auf Basutoland und Ajuda trifft dies nur in geringerem Ausmaß zu. Bei Baarle-Hertog bestehen nur gerinfügige Abweichungen gegenüber dem belgischen Hauptstaatsgebiet. Im folgenden wird dargestellt, wieweit diese Enklaven im Bereich der Wirtschaft, des Rechts und der Verwaltung dem umschließenden Staat angeschlossen sind bzw. ihre Bindungen an den Mutterstaat beibehalten haben.

II Zoll und Wirtschaft

Baarle-Hertog und Baarle-Nassau gehören zum Zollgebiet ihrer jeweiligen Mutterstaaten. Auf Grund einer seit dem 1. Januar 1948 zwischen den Benelux-Staaten geltenden Zollkonvention wird zwischen Belgien und den Niederlanden

---

118) Vgl. Mémoire du Gouvernement de la République Portugaise. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 20.
119) Die Zollüberwachung um Büsingen erforderte beispielsweise 24 Zollbeamte, vgl. Raton, S. 194.

kein Zoll erhoben; jedoch wird der grenzüberschreitende Warenverkehr an den Staatsgrenzen noch kontrolliert und registriert[120]. Wegen des unübersichtlichen Grenzverlaufs findet an der Grenze der Baarle-Enklaven keine Zollkontrolle statt[121].

Die zollrechtliche Entwicklung und Stellung Büsingens bietet einige Besonderheiten, auf die es näher einzugehen lohnt. Das Großherzogtum Baden schloß sich 1835 dem deutschen Zollverein an. Zugleich wurde durch eine Verordnung vom 30. November 1835 bestimmt, daß die Gemeinde Büsingen vom Zollverein ausgeschlossen bleiben sollte[122]. Büsingen wurde damit Zollausschlußgebiet des deutschen Zollvereins. Gewisse in Büsingen erzeugte landwirtschaftliche Produkte durften jedoch weiterhin in das deutsche Hauptstaatsgebiet eingeführt werden; die Schweiz verzichtete insoweit auch auf die Erhebung von Durchgangszoll[123]. An dieser zollrechtlichen Stellung Büsingens wurde bis zum Ende des Jahres 1946 nichts geändert[124]. Die Zollausschlußerklärung von 1835 ließ Büsingen nicht zu einem zollrechtlichen Niemandsland werden; nach Sinn und Zweck der Erklärung sollte nur die Ausübung der badischen bzw. deutschen Zollhoheit in dem ausgeschlossenen Gebiet unterbleiben[125]. Das deutsche Zollgesetz von 1939[126] hat den zollrechtlichen Status Büsingens nicht geändert. Aus diesem Gesetz ergibt sich, daß im Falle Büsingens nur ein Teil des deutschen Zollrechts von der Wirksamkeit ausgeschlossen ist. Nach § 2 Abs. 3, S. 2 dieses Gesetzes ist nur derjenige

---

120) Vgl. Staatslexikon, herausgegeben von der Görres Gesellschaft, 6. Aufl., Bd. 1, Freiburg 1957, Spalte 1044.
121) Vgl. Raton, S. 189.
122) Vgl. Vollständige Sammlung der Großherzoglich Badischen Regierungsblätter 1803 - 1841, Bd. 3 (1834 - 1841), Mannheim 1844, S. 287 - 290.
123) Vgl. schweizerische Denkschrift zum Zollanschlußvertrag. In: Botschaft, S. 13.
124) Vgl. Oberer, S. 32.
125) Vgl. Oberer, S. 34 - 36.
126) Gesetz v. 20. 3. 1939 (RGBl. I S. 529 - 548) in der Fassung des Änderungsgesetzes v. 23. 5. 1952 (BGBl. I S. 317 - 320).

Teil des Einfuhrzollrechts, der ein Überschreiten der Zollgrenze voraussetzt, unwirksam.

Mit Wirkung vom 1. Januar 1947 wurde unter Zustimmung der französischen Besatzungsmacht, jedoch ohne Beteiligung der deutschen Behörden die schweizerische Zollkontrolle um Büsingen aufgehoben[127]. Seitdem wird für die aus der Bundesrepublik kommenden, für Büsingen bestimmten Waren bei Überschreiten der deutsch-schweizerischen Hauptgrenze der schweizerische Einfuhrzoll erhoben. Für dieser Waren findet dann bei Passieren der Grenze zwischen der Schweiz und dem Büsinger Gebiet keine weitere Zollkontrolle statt. Für die in umgekehrter Richtung aus Büsingen in die Bundesrepublik gebrachten Waren wird entsprechend lediglich bei Überschreiten der schweizerisch-deutschen Hauptgrenze von den deutschen Behörden Einfuhrzoll erhoben[127a]. Die Enklave ist dem schweizerischen Zollgebiet seither tatsächlich fast völlig gleichgestellt[127b].

Die Zustimmung der französischen Besatzungsmacht zur Aufhebung der Zollgrenze um Büsingen änderte nichts daran, daß es sich bei der von der Schweiz getroffenen Maßnahme um einen einseitigen Akt handelte[128]. Da es somit an einer zwischenstaatlichen Einigung fehlte, wurde Büsingen lediglich de facto, nicht jedoch de jure in das schweizerische Zollgebiet einbezogen[129]. Büsingen unterstand weiterhin der deutschen Zollhoheit. Die Schweiz hatte sich jedoch bei Aufhebung des Zollkordons vorbehalten, den früheren Zustand wiederherzustellen, wenn sich durch Nichtbeachtung der schweizerischen Zollgesetzgebung durch Büsinger Bürger Unzuträglichkeiten ergeben sollten[130].

---

127) Vgl. deutsche Denkschrift zum Zollanschlußvertrag. In: Drucksache II, S. 13.
127a) Vgl. Oberer, S. 38.
127b) Für die Ausfuhr von Vieh- und Tierprodukten in die Schweiz aus Büsingen wird ein Herkunftszeugnis gefordert, vgl. Brintzinger, S. 96.
128) Vgl. deutsche Denkschrift zum Zollanschlußvertrag. In: Drucksache II, S. 13.
129) Ibidem. /vertrag. In: Botschaft, S. 15.
130) Vgl. schweizerische Denkschrift zum Zollanschluß-

Der deutsch-schweizerische Vertrag vom 23. November 1964 über den Zollanschluß Büsingens an die Schweiz[131] enthält eine genaue Regelung aller mit dem Zollanschluß verbundenen zoll- und wirtschaftsrechtlichen Fragen. Büsingen wird dadurch rechtlich, nicht nur wie bisher tatsächlich, schweizerisches Zollgebiet (Art.2, Abs.1, lit.a). Für gewisse, aus dem deutschen Zollgebiet eingeführte Waren besteht Zollfreiheit. Es handelt sich dabei um Formulare, Gesetzesblätter und Literatur für staatliche und kommunale Behörden in Büsingen, Lehr- und Lernmittel für Schulen und ähnliche Gegenstände (Art.5, Abs.1). Die von der Schweiz durch die Ausführung der Vertrages erzielten Mehreinnahmen verbleiben vollständig der Schweiz Schweiz[132].

Wie schon bisher gilt für die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren schweizerisches Recht (Art.2,Abs.1, lit.b). Neu ist jedoch, daß neben verschiedenen Einzelmaterien künftig auch die schweizerische Landwirtschaftsgesetzgebung in großen Teilen auf Büsingen Anwendung findet (Art.2, Abs.1, lit.c). Nach über lange Zeit erfolglosen Bemühungen werden die Büsinger Landwirte in Zukunft beim Absatz ihrer Produkte in der Schweiz gegenüber den schweizerischen Bauern nicht mehr benachteiligt sein[133]. Das deutsche Recht tritt hinsichtlich der durch das schweizerische Recht geregelten Gegenstände außer Kraft (Art.2, Abs.2). Soweit durch diesen Vertrag die Gesetzgebung auf die Schweiz übergeht, gelten die von der Schweiz mit Drittstaaten eingegangenen Verträge auch für Büsingen. Büsingen wird damit als einzige deutsche Gemeinde dem Wirkungsbereich des EFTA-Abkommens eingegliedert[134].

Der Vertrag bringt für Büsingen einige Beschränkungen der Gewerbefreiheit. Geflügelfarmen dürfen nur bis zu

---

131) Abgedruckt in Drucksache II, S. 2 - 11.
132) Vgl. Botschaft, S. 19.
133) Vgl. schweizerische Denkschrift zum Zollanschlußvertrag. In: Botschaft, S. 20.
134) AaO S. 19.

einer gewissen Größenordnung errichtet oder erweitert werden (Art.7). Die Bundesrepublik verpflichtet sich ferner, ohne Einwilligung der Schweiz für Büsingen keine Herstellungsgenehmigungen für Pulver und Sprengstoffe, die unter das Kriegswaffenkontrollgesetz fallen, zu erteilen; in Büsingen darf auch keine Spielbank errichtet werden[135]. Andererseits dürfen in Büsingen ansässige selbständige Gewerbetreibende in einem näher bezeichneten schweizerischen Gebiet um Büsingen ihre Erwerbstätigkeit ohne Begründung einer gewerblichen Niederlassung unter den für schweizerische Staatsangehörige geltenden Voraussetzungen ausüben; bei mißbräuchlicher Ausnutzung der Vergünstigungen kann die Bewilligung widerrufen werden (Art.22).

Verenahof ist seit dem 1. Oktober 1854 deutsches Zollausschlußgebiet[136]. Es bestehen keinerlei wirtschaftliche Bindungen zum deutschen Hauptstaatsgebiet. Ausdrückliche staatsvertragliche Regelungen über den zollrechtlichen Status der Enklave sind nicht erfolgt; das Gebiet wird jedoch im gegenseitigen Einverständnis als zum schweizerischen Zollinland gehörig behandelt[137].

Auf Grund einer langjährigen Praxis der italienischen und schweizerischen Behörden ist Campione, ohne daß eine förmliche Abmachung besteht, dem schweizerischen Zollgebiet gleichgestellt[138]. Für gewisse Lieferungen aus Italien wird jedoch kein Zoll erhoben: so für Büromaterial und Gegenstände, die für die staatlichen und kommunalen Behörden in Campione bestimmt sind; ferner für Lebensmittel, Umzugs- und Heiratsgut der italienischen Beamten sowie für Kinofilme, die im Gemeindebetsaal vorgeführt werden. Diese Einfuhren müssen über Zollämter des IV.

---

135) Nr. 8 b und 11 des Schlußprotokolls v. 23. 11. 1964. In: Drucksache II, S. 10 f.
136) Vgl. schweizerische Denkschrift zum Grenzbereinigungsvertrag. In: Botschaft, S. 3.
137) Auskunft des Landratsamts Konstanz v. 20. 8. 1964, Aktenz. I/1.
138) Vgl. Becker, S. 22.

Zollkreises (Lugano) erfolgen. Sendungen von Campione nach dem italienischen Hauptstaatsgebiet unterliegen den italienischen Zollvorschriften. Als einzige Ausnahme von dieser Zollpflicht wird für die Erzeugnisse einer keramischen Fabrik in Campione Zollfreiheit gewährt[139].

Die portugiesische Besatzung von Ajuda genoß im Verkehr mit der früheren Kolonie und späteren Republik Dahome vollständige Zollfreiheit. Die Enklave war dem umschließenden Gebiet zollrechtlich gleichgestellt, ohne jedoch der Zollhoheit des umschließenden Staates zu unterstehen[140].

Für die zollrechtliche Stellung Basutolands ist ein Abkommen zwischen Großbritannien und der Südafrikanischen Union vom 29. Juni 1910[141] maßgebend. Nach Artikel 1 des Vertrages gilt für Basutoland der Zolltarif der Südafrikanischen Union. Der Zolltarif kann durch die Gesetzgebung der Union oder Basutolands geändert werden. Eine Ausnahme besteht gemäß Artikel 2 für Alkohol, der verzollt werden muß. Basutoland erhält von den Zolleinnahmen der Union den seiner Einfuhr aus Großbritannien und Drittländern entsprechenden Anteil.

III Steuern und vermögensrechtliche Besonderheiten

Büsingen wurde in den Jahren nach der Reichsgründung erst allmählich den deutschen Verbrauchssteuern im engeren Sinne unterworfen. Die Aufhebung des Zollkordons um Büsingen

---

139) Auskunft der schweizerischen Botschaft in Köln v. 24. 5. 1965, Aktenz. B.13. 3/65.91.

140) Vgl. Aide-Mémoire des französischen Außenministeriums an die portugiesische Botschaft in Paris v. 13. 5. 1958. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 2, S. 357.

141) High Commissioner's Notice No.65 of 1910. In: Basutoland Orders in Council, High Commissioner's Proclamations and Government Notices 12. March 1868 - 30. June 1913, Capetown 1913, S. 239 - 242.

am 1. Januar 1947 hatte für Büsingen zur Folge, daß die tatsächlichen, wenn auch nicht die rechtlichen Voraussetzungen für die Weiteranwendung der deutschen Verbrauchssteuer- und Monopolgesetze wegfielen[142].

Von der Geltung der deutschen Umsatzsteuergesetzgebung war Büsingen stets ausgeschlossen. Die Umsatzausgleichssteuer entstand erst, wenn Waren in das deutsche Zollinland gebracht wurden[143]. Auch nach der Neufassung des Umsatzsteuergesetzes vom 1. September 1951[144] und der Ausgleichssteuerordnung vom 8. Oktober 1952[145] wird in Büsingen von deutscher Seite keine Umsatz- und Umsatzausgleichssteuer erhoben. Umsatzsteuer, Luxussteuer und die statistische Abgabe werden in Büsingen für und durch die Schweiz erhoben[146]. Bis zum Inkrafttreten des Vertrages über den Zollanschluß Büsingens an die Schweiz erfolgt die Einhaltung dieser schweizerischen Gesetze freiwillig, weil der Schweiz bisher in Büsingen keine Hoheitsbefugnisse zustehen.

Für die Heranziehung zu den direkten Steuern gelten in Büsingen die deutschen Gesetze. Die Steuern werden in Deutscher Mark festgesetzt und bei einer vom Finanzamt Singen a.H. in Büsingen eingerichteten Finanzhilfskasse in Schweizer Franken zum Tagesumrechnungskurs eingezahlt[147]. In Verenahof richtet sich die direkte Besteuerung ebenfalls nach deutschem Recht[148].

Da die Steuerpflichtigen in Büsingen in den Jahren nach der Währungsreform infolge der den schweizerischen Verhältnissen entsprechenden höheren Nominaleinkommen und höheren Lebenshaltungskosten stärker als andere Bundesbürger von der Steuerprogression getroffen wurden, bean-

---

142) Vgl. Brintzinger, S. 112.
143) Vgl. Brintzinger, S. 111.
144) BGBl. I S. 791.
145) BGBl. I S. 671.
146) Vgl. Brintzinger, S. 113.
147) Vgl. Brintzinger, S. 115 f.
148) Vgl. schweizerische Denkschrift zum Grenzbereinigungsvertrag. In: Botschaft, S. 3.

tragte das Finanzministerium in Stuttgart beim Bundesfinanzministerium eine Steuerermäßigung für Büsingen. Der Antrag wurde 1954 abgelehnt. Inzwischen haben sich die deutschen Lebenshaltungskosten den schweizerischen weitgehend angeglichen. Der den Gehaltsempfängern in Büsingen vom Land Baden-Württemberg gewährte Kaufkraftausgleich ist deshalb in den vergangenen Jahren auch immer stärker reduziert worden[149].

Eine Sonderregelung besteht für die Kraftfahrzeugsteuer. Die in Büsingen wohnhaften Kraftfahrzeugbesitzer zahlen seit 1952 den im Vergleich zur Bundesrepublik niedrigeren Tarif des Kantons Schaffhausen[150].

Das in der Schweiz belegene Vermögen der Einwohner von Büsingen wird auf Grund des deutsch-schweizerischen Abkommens vom 7. März 1955[151] von der Ausgleichsabgabe nach dem Lastenausgleichsgesetz nicht erfaßt. Für Vermögenswerte in Büsingen besteht die Ausgleichsabgabepflicht im vollen Umfange.

Der Vertrag über den Zollanschluß Büsingens an die Schweiz bringt nur geringfügige Änderungen in der steuerrechtlichen Stellung Büsingens. Artikel 11 des Vertrages enthält einige Sonderbestimmungen über die Herstellung und Besteuerung von Branntwein. Die Vertragsstaaten sind ferner ein pactum de contrahendo für den Fall eingegangen, daß sich in einem der beiden Staaten die steuerliche Belastung so ändert, daß hierdurch im Verhältnis zwischen Büsingen und der Schweiz eine für eine dieser beiden Gebiete mit wirtschaftlichen Nachteilen verbundene Wettbewerbsverzerrung eintritt; diese Bestimmung gilt auch für den Fall, daß der Status von Büsingen zu Steuerumgehungen mißbraucht wird[152].

---

149) Auskunft des Bürgermeisteramts Büsingen v. 14. 10. 1965, ohne Aktenz.
150) Vgl. Brintzinger, S. 119.
151) BGBl. II S. 15.
152) Ziffer 9 des Schlußprotokolls zum Zollanschlußvertrag. In: Drucksache II, S. 10.

Wir müssen uns nun einer weiteren vermögensrechtlichen Besonderheit zuwenden, deren Ursache in der Enklavenlage Büsingens ihren Ursprung hat. Die wirtschaftliche Ausrichtung Büsingens nach der Schweiz bringt es mit sich, daß die in Büsingen wohnhaften deutschen Staatsangehörigen Bankguthaben und auch anderes Vermögen in der Schweiz besitzen. Diese Vermögenswerte sind deutsches Vermögen in der Schweiz.

Von schweizerischer Seite wurde bei Kriegsende über das in der Schweiz belegene deutsche Vermögen ein Verfügungsverbot, verbunden mit einer Meldepflicht, verhängt[153]. Gestützt auf Artikel 2 f des Kontrollratsgesetzes Nr. 5[154], der die Konfiszierung des gesamten deutschen Auslandsvermögens und seine Übertragung auf eine besondere Kommission vorsah, machten die Regierungen der drei westlichen Großmächte im August 1945 Kontroll- und Eigentumsrechte an dem deutschen Vermögen in der Schweiz geltend. Die schweizerische Regierung wies diese Ansprüche anfangs als mit ihrer Rechtsauffassung unvereinbar zurück[155]. Als die Alliierten daraufhin die Schweiz durch Maßnahmen, die die schweizerische Wirtschaft beeinträchtigten, unter Druck setzten, unterzeichnete die Schweiz am 25. Mai 1946 das sog. Washingtoner Abkommen[156]. Die Schweiz verpflichtete sich darin zur Liquidierung aller deutschen Vermögenswerte. Der Liquidationserlös sollte gleichmäßig auf die Schweiz und die Alliierten verteilt werden. Die von den vorgesehenen Liquidationsmaßnahmen betroffenen Deutschen sollten für den erlittenen Vermögensverlust in deutscher Währung entschädigt werden[156a].

---

153) Vgl. Benter, S. 75, 111; Graf, S. 19 f.
154) Gesetz v. 30. 10. 1945. In: Amtsblatt des Kontrollrats Nr. 2 v. 30. 11. 1945, S. 27 - 31.
155) Vgl. Benter, S. 88; Graf, S. 21; Oberer, S. 29.
156) Vertrag v. 25. 5. 1946. In: Eidgenössische Gesetzsammlung 1946, S. 660 - 668.
156a) Zur völkerrechtlichen Würdigung dieses Abkommens vgl. Graf, S . 23 ff.

Bei der Durchführung des Washingtoner Abkommens ergaben sich jedoch unvorhergesehene Schwierigkeiten. Verzögernd wirkte sich insbesondere das Fehlen eines für die Entschädigungszahlung verbindlichen Umrechnungskurses Franken-Mark aus[156b]. Als die Bundesrepublik deshalb einen Plan zur Ablösung der im Washingtoner Abkommen begründeten Ansprüche vorlegte, wurde im allseitigen Einverständnis von der Durchführung des Abkommens Abstand genommen[156c]. Das von der Schweiz und der Bundesrepublik am 26. August 1952 unterzeichnete Ablösungsabkommen[156d] sah folgende abschließende Regelung vor: Die Bundesrepublik zahlt zur Ablösung der Ansprüche Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten einen Betrag von 121,5 Millionen Schweizer Franken. Die Schweiz gibt die gesperrten deutschen Vermögenswerte frei. Soweit ihr in der Schweiz belegenes Vermögen 10.000,- Schweizer Franken übersteigt, zahlen die deutschen Rechtsinhaber als Ausgleich für die von der Bundesrepublik geleistete Ablösungssumme, abgestuft nach Art und Umfang ihres Vermögens, eine Abgabe in Höhe eines bestimmten Anteils ihrer freigegebenen Vermögen an die Bundesrepublik. Von der Regleung dieses Abkommens sind ausdrücklich die Vermögenswerte, die den in Büsingen wohnhaften Deutschen gehören, ausgenommen[157]. Diese Werte gelten für die Zwecke des Abkommens nicht mehr als Vermögen deutscher Eigentümer. Sie wurden daher mit Inkrafttreten des Vertrages von der Sperre und den Verfügungsbeschränkungen frei[158].

Bei Campione folgt aus dem zollrechtlichen Anschluß an die Schweiz, daß für aus der Schweiz bezogene Waren die schweizerischen Verbrauchssteuern gezahlt werden.

156b) Vgl. Benter, S. 92.
156c) Vgl. Benter, S. 95.
156d) Vertrag v. 26. 8. 1952 über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz. In: BGBl. 1953 II, S. 17 - 21.
157) Art. 21, Ziffer 3 des Vertrages.
158) Laut Bekanntmachung der Bundesregierung v. 15. 4. 1953 trat der Vertrag am 19. 3. 1953 in Kraft. In: BGBl. 1953 II S. 127.

Bei Lieferungen schweizerischer Großhändler nach Campione werden die in der Enklave wohnhaften Abnehmer auf dem Überwälzungswege mit der schweizerischen Warenumsatzsteuer belastet. Die Einwohner von Campione können aber nicht als Großhändler oder Bezieher von Urprodukten zur Steuerzahlung herangezogen werden[159]. Wie in Büsingen sind auch für die Besteuerung der in Campione gehaltenen Kraftfahrzeuge die schweizerischen Vorschriften maßgebend. In Campione richtet sich - anders als in Büsingen - auch die Beschilderung der Kraftfahrzeuge nach schweizerischem Recht[160].

IV Währung und Devisen

In Büsingen und Campione ist auf Grund langjähriger Gewohnheit bei Duldung durch die beteiligten Behörden der Schweizer Franken das überwiegend verwendete Zahlungsmittel[161]. In Büsingen wird auch nach dem Zollanschluß an die Schweiz die Deutsche Mark das einzige gesetzliche Zahlungsmittel bleiben[162]. Bei Büsingen und Campione besteht auf währungsrechtlichem Gebiet weitgehende Übereinstimmung, so daß sie gleichzeitig nebeneinander behandelt werden sollen.

Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild: Beamtengehälter, Pensionen und Renten werden in beiden Enklaven in schweizerischer Währung ausgezahlt[163]. Steuern werden jeweils in der Währung des Mutterstaates festgesetzt, jedoch mit Schweizer Franken bezahlt[164]. Die Forderungs-

---

159) Auskunft der eidgenössischen Steuerverwaltung Bern v. 7. 4. 1965, Aktenz. D 1. Allg. 2/C.
160) Auskunft der Gemeinde Campione v. 2. 10. 1965, ohne Aktenz.
161) Vgl. Brintzinger, S. 12, 100; Krenz, S. 60.
162) Vgl. schweizerische Denkschrift zum Zollanschlußvertrag. In: Botschaft, S. 19.
163) Vgl. Brintzinger, S. 120; Auskunft der Gemeinde Campione v. 2. 10. 1965, ohne Aktenz.

beträge für Hypotheken und Grundschulden werden in dem beim Amtsgericht Singen a.H. geführten Büsinger Grundbuch in Schweizer Währung eingetragen[165]; beim Grundbuch von Campione erfolgen die Eintragungen in italienischer Währung[166]. Post- und Fernmeldegebühren werden in beiden Enklaven in schweizerischer Währung entrichtet; dasselbe gilt für Einzahlungen auf den Postämtern[167].

Obwohl der Schweizer Franken in Büsingen das gebräuchliche Zahlungsmittel ist, wird Büsingen rechtlich als Deviseninland betrachtet. In den nach 1945 in der Bundesrepublik erlassenen Devisenbestimmungen sind für Büsingen keine Ausnahmen vorgesehen. Die Bewohner von Büsingen können deshalb über ihre im geschlossenen Bundesgebiet befindlichen Vermögenswerte wie andere Inländer verfügen, und Geschäfte über Vermögenswerte in Büsingen werden nach den für inländische Vermögenswerte geltenden Bestimmungen beurteilt[168]. Campione wird ebenfalls als italienisches Deviseninland behandelt[169].

In Basutoland wurde die Währung 1961 von Sterling auf Rand, d.h. auf die Währung der die Enklave umschließenden Südafrikanischen Union umgestellt[170]. Seitdem ist Basutoland der Südafrikanischen Union währungsmäßig gleichgestellt.

V Justiz

Für Büsingen und Verenahof sind die deutschen, für Campione die italienischen Justizbehörden zuständig[171].

---

164) Vgl. Brintzinger, S. 105; Krenz, S. 60.
165) Vgl. Brintzinger, S. 105.
166) Auskunft der Gemeinde Campione v. 2. 10. 1965, ohne Aktenz.
167) Vgl. Brintzinger, S. 105; Auskunft der schweizerischen Botschaft in Köln v. 24. 5. 1965, Aktenz. B. 13.3./65.
168) Vgl. Brintzinger, S. 97 f, 103.
169) Vgl. Krenz, S. 60.
170) Vgl. Basutoland, Report, 1961, S. 33.

Der Zollanschlußvertrag sieht für Büsingen einschneidende Änderungen in der Rechtspflege vor. Bisher werden in Büsingen gewisse schweizerische Vorschriften freiwillig befolgt; nach Inkrafttreten des Zollanschlußvertrages kann der dann in Büsingen geltenden schweizerischen Gesetzgebung[172] auch durch gerichtliche Maßnahmen Geltung verschafft werden (Art.2, Abs.2 des Zollanschlußvertrages). Bei der Durchführung des künftig in Büsingen geltenden schweizerischen Rechts stehen den Bewohnern von Büsingen in gleicher Weise wie Schweier Bürgern die Rechtsbehelfe und Rechtsschutzinstanzen des schweizerischen Rechts zur Verfügung (Art.2, Abs.4). Bei Verstößen gegen die in Büsingen geltenden Sachgebiete schweizerischen Rechts kommen die schweizerischen Strafbestimmungen zur Anwendung, und Schweizer Richter üben gegebenenfalls die Strafhoheit gegenüber deutschen Staatsbürgern aus. Die Bundesrepublik setzte jedoch bei den Vertragsverhandlungen durch, daß bei strafrechtlichen Zwangsmaßnahmen gegen deutsche Staatsbürger aus Büsingen die im Grundgesetz und in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Grundrechte beachtet werden müssen (Art.15).

In Basutoland gilt überwiegend das common law der Südafrikanischen Union. Das ist darauf zurückzuführen, daß Basutoland bis 1884 zu der Kap-Kolonie gehörte und daß deren Gesetze auch bei der Herauslösung Basutolands gültig blieben. Gewisse Änderungen sind inzwischen durch die Proklamationen des High Commissioners eingetreten[173].

---

171) Vgl. schweizerische Denkschrift zum Grenzbereinigungsvertrag. In: Botschaft, S. 3.
172) S.o. S. 36 f.
173) Vgl. Basutoland, Report, 1961, S. 72.

VI Polizei und allgemeine Verwaltung

Die polizeilichen Funktionen werden in Büsingen und Verenahof von deutschen, in Campione von italienischen Polizeibeamten wahrgenommen. Aus der zollrechtlichen Gleichstellung mit der Schweiz ergibt sich, daß die aus gesundheits- und sicherheitspolizeilichen Gründen erlassenen schweizerischen Ein-, Aus- und Durchfuhrverbote teilweise für Büsingen gelten[174]. Nach Campione dürfen ebenfalls Tiere und tierische Produkte nur mit Erlaubnis der Eidgenössischen Veterinärverwaltung aus dem Zollausland eingeführt werden. Die Überwachung der Quarantäne von eingeführten Tieren wird einem schweizerischen Amtstierarzt übertragen[175].

Büsingen und Campione haben eigene deutsche bzw. italienische Gemeindebehörden. Bei Verenahof werden die ortspolizeilichen Rechte, die eigentlich der Gemeinde Wiechs am Randen obliegen, von der schweizerischen Gemeinde Büttenhardt gewohnheitsrechtlich wahrgenommen; das gleiche gilt für das Standesamts- und Schulwesen[176].

Bei der am 1. Januar 1947 erfolgten Aufhebung des Zollkordons um Büsingen einigte sich die Schweiz mit den für Büsingen zuständigen französischen Besatzungsbehörden darüber, daß die Niederlassung deutscher Staatsangehöriger in Büsingen von der Einwilligung der kantonalen Polizeidirektion in Schaffhausen abhängig gemacht wird, die auch bei vorübergehendem Aufenthalt ortsfremder Personen in Büsingen unterrichtet wird[177]. Iatlienische Staatsangehö-

---

174) Näheres bei Brintzinger, S. 94 f.
175) Auskunft der schweizerischen Botschaft in Köln v. 24. 5. 1965, Aktenz. B.13.3./65.
176) Auskunft des Landratsamts Konstanz v. 20. 8. 1964, Aktenz. I/1; hinsichtlich Standesamtswesens anders die schweizerische Denkschrift zum Grenzbereinigungsvertrag. In: Botschaft, S. 3.
177) Vgl. Brintzinger, S. 68; anders Oberer, S. 57, dem

rige können grundsätzlich ohne Einschränkungen durch schweizerische Behörden nach Campione umziehen. Die Niederlassungsfreiheit ist jedoch durch eine besondere Praxis der Gemeindebehörden in Campione für alle ortsfremden Personen beschränkt[178].

Bewohner von Büsingen und Campione, die in der Schweiz einer Beschäftigung nachgehen, genießen gegenüber ihren Landsleuten keine besonderen Vorrechte und sind den Grenzgängern des Kleinen Grenzverkehrs gleichgestellt[179]. Der Zollanschlußvertrag für Büsingen bringt für in der Schweiz arbeitende deutsche Staatsangehörige aus Büsingen eine einschneidende Änderung der arbeitsrechtlichen Verhältnisse: In Büsingen wohnhafte deutsche Staatsbürger, die hinsichtlich der Dauer oder des Grundes ihres Aufenthalts in Büsingen gewisse Voraussetzungen erfüllen, haben Anspruch auf eine fremdenpolizeiliche Bewilligung, um in einem in dem Vertrag festgelegten schweizerischen Gebiet um Büsingen unter gleichen Voraussetzungen wie schweizerische Staatsangehörige als Arbeitnehmer tätig zu werden; ausgenommen bleiben solche Berufe, die durch Gesetz Schweizern vorbehalten sind (Art.20). Dieser Anspruch besteht auch bei mit erheblicher Arbeitslosigkeit verbundenen, tiefgreifenden Änderungen der schweizerischen Wirtschaft. Die Schweiz konnte zum Verzicht auf eine Notstandsklausel bewogen werden, weil die Büsinger Arbeitnehmer zur Zeit des Vertragsschlusses nur 1 % der im Kanton Schaffhausen tätigen ausländischen Arbeitnehmer erreichten[180].

---

diese Handhabung wohl nicht bekannt war.

178) Auskunft der schweizerischen Botschaft in Köln v. 24. 5. 1965, Aktenz. B. 13.3./65.

179) Vgl. Brintzinger, S. 69; Auskunft der Gemeinde Campione v. 2. ;0. 1965, ohne Aktenz.

180) Vgl. schweizerische Denkschrift zum Zollanschlußvertrag. In: Botschaft, S. 23.

VII Post- und Fernmeldeverkehr, Rundfunk

Im Bereich des Post- und Fernmeldeverkehrs ergeben sich für Büsingen und Campione einige Besonderheiten. In Büsingen besteht ein deutsches[181], in Campione ein italienisches[182] Postamt. In Büsingen erfolgen Einzahlungen und die Zahlung von Postgebühren ausschließlich in schweizerischer Währung[183], das gleiche gilt für Campione[184]. In Büsingen werden für den Postverkehr mit Deutschland deutsche Briefmarken verwendet, und es gelten die deutschen Postgebühren. Um zu verhindern, daß außerhalb Büsingens wohnhafte Schweizer für ihre Postsendungen nach Deutschland den deutschen Inlandstarif ausnutzen, müssen alle Postsachen am Büsinger Postschalter abgegeben werden. Für den Postverkehr mit der Schweiz gelten Auslandsgebühren. Briefsendungen nach der Schweiz werden aber in der Regel entweder in den Schweizer Grenzbriefkasten geworfen oder von Pendlern nach Schaffhausen mitgenommen, so daß der Briefverkehr mit der Schweiz unter Umgehung des deutschen Postregals stattfindet[186].

Bei Campione ergibt sich ein anderes Bild. Briefe und Pakete, die aus der Schweiz nach Campione geschickt werden, unterliegen den schweizerischen Inlandsgebühren. Für den Brief- und Paketverkehr von Campione nach der Schweiz gelten die italienischen Inlandtaxen, und die Sendungen sind mit italienischen Briefmarken zu frankieren. Der Postverkehr von Campione nach Italien sowie in umgekehrter Richtung gilt als Auslandsverkehr und unter-

---

181) Vgl. Brintzinger, S. 121.
182) Auskunft der schweizerischen Botschaft in Köln v. 24. 5. 1965, Aktenz. B.13.3./65.
183) Vgl. Brintzinger, S. 121.
184) Auskunft der schweizerischen Botschaft in Köln v. 24. 5. 1965, Aktenz. B.13.3./65.
185) Vgl. Brintzinger, S. 121.

liegt der italienischen Postgesetzgebung. Das Postamt Campione wickelt den Geld- und Bankpostverkehr zwischen Campione und der Schweiz nach schweizerischen Vorschriften ab; über diesen Verkehr wird werktäglich mit dem Postamt Lugano I abgerechnet[187].

Der Fernsprechverkehr zwischen Büsingen und dem deutschen Hauptlandgebiet wird als Inlandsverkehr, der Telephonverkehr mit der Schweiz als Auslandsverkehr abgewickelt[188]. Campione ist demgegenüber an das schweizerische Telephonnetz angeschlossen. Das Rathaus von Campione besitzt jedoch seit 1957 einen direkten Hauptanschluß an die italienische Zentrale Como, über den Gespräche mit Italien zu italienischen Inlandstarifen geführt werden[189].

Anders als Büsingen wird Campione auch hinsichtlich des Telegrammverkehrs als Schweizer Inland behandelt. Ebenso sind die Telex-Teilnehmer von Campione an das schweizerische Telexnetz angeschlossen[190].

Rundfunk- und Fernsehgebühren werden in Büsingen von Deutschland erhoben[191]. Entsprechendes gilt für Campione; Telephonrundspruch(Drathfunk)-Teilnehmer in Campione zahlen jedoch ihre Gebühren an die schweizerischen Postbehörden[192].

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Büsingen bezüglich der in diesem Kapitel behandelten Sachgebiete dem deutschen Hauptstaatsgebiet im wesentlichen gleichgestellt ist. Dagegen ist bei Campione die italienische Posthoheit weitgehend eingeschränkt. Staatsvertragliche

---

187) Auskunft der schweizerischen Botschaft in Köln v. 24. 5. 1965, Aktenz. B.13.3./65.
188) Vgl. Brintzinger, S. 121.
189) Auskunft der schweizerischen Botschaft in Köln v. 24. 5. 1965, Aktenz. B.13.3./65.
190) Ibidem.
191) Vgl. Brintzinger, S. 121.
192) S.o. Anm. 189.

Regelungen fehlen bei beiden Enklaven. Die gegenwärtig praktizierte Übung hat sich gewohnheitsrechtlich herausgebildet[193].

VIII Öffentliche Versorgung und Verkehrsmittel

Die Elektrizitätsversorgung Büsingens und Campiones erfolgt von der Schweiz aus[194]. Büsingen ist auch an die Wasserversorgung von Schaffhausen angeschlossen[195], während Campione über eine eigene Quelle verfügt und außerdem dem Luganer See Wasser entnimmt[196]. Beide Enklaven haben keinen eigenen Bahnanschluß; sie werden ausschließlich von schweizerischen Bus- und Schiffahrtslinien bedient[197].

IX Durchsetzung der Herrschaftsrechte des Mutterstaates

Aus den aufgezeigten Gründen ist es häufig zweckmäßig, die Enklaven mehr oder weniger dem Wirtschaftssystem des umschließenden Staates anzugliedern. Um die Bindungen zwischen Enklave und Hauptstaatsgebiet nicht noch mehr zu lockern, wird der Kernstaat in erhöhtem Maße bestrebt sein, die politische Verbundenheit zwischen Enklave und Mutterstaat zu erhalten und zu fördern.

Die Gebietshoheit des Kernstaates erstreckt sich in gleicher Weise auf das Gebiet der Enklave wie auf das

---

193) S.o. Anm. 189.
194) Vgl. Brintzinger, S. 12; Auskunft der Gemeinde Campione v. 2. 10. 1965, ohne Aktenz.
195) Vgl. Brintzinger, S. 12.
196) Auskunft der Gemeinde Campione v. 2.10. 1965, ohne Aktenz.
197) Vgl. Brintzinger, S. 12; s.o. Anm. 196.

übrige Staatsgebiet. Einschränkungen der Gebietshoheit, wie das Befestigungsverbot für die spanische Enklave Llivia zu Gunsten Frankreichs[198], beschränken sich nicht auf Enklavensituationen, sondern finden sich in völkerrechtlichen Verträgen überall dort, wo den Sicherheitsinteressen des in der Regel stärkeren Verhandlungspartners durch Befestigungsverbote für Grenzgebiete des anderen Vertragspartners Rechnung getragen wurde.

Die Enklavenbewohner sind mit den im Vorangegangenen erwähnten Ausnahmen den gleichen Gesetzen unterworfen wie die anderen Staatsangehörigen. Da die Enklaven in der Mehrzahl nur ein kleines Gebiet umfassen, befinden sich die für die Enklaven zuständigen höheren Behörden in dem Hauptstaatsgebiet. Den Gesetzen, behördlichen Anordnungen sowie den Erfordernissen der Rechtspflege kann aber nur dann Geltung verschafft werden, wenn für die staatlichen Organe freier Zugang zu der Enklave gewährleistet ist. Andere Bewohner der Kernstaaten haben ebenfalls Interesse an einem freien Zugang zu der Enklave. Umgekehrt wollen die Enklavenbewohner das Hauptlandgebiet ungehindert aufsuchen, sei es auf behördliche Anordnung oder aus privaten Gründen.

Der die Enklave umschließende Staat wird normalerweise bestrebt sein, die Durchfahrt durch sein Staatsgebiet möglichst einzuschränken oder nach seinem Belieben zu regeln. Vielleicht befürchtet er, daß die Passage von Ausländern unerwünschte Personen ins Land bringen könne, oder er glaubt, daß die ständige Passage seine Gebietssouveränität antaste. Auch die oben[199] aufgeführten, durch die Enklavenlage bedingten wirtschaftlichen Nachteile für den umschließenden Staat könnten diesen dazu verleiten, die Enklave durch Verweigerung der Passage zu blockieren, so daß dieser nur noch der Anschluß

198) Vgl. Grenzabkommen zwischen Spanien und Frankreich v. 12. 11. 1660. In: British and Foreign State Papers, Vol. 56, S. 222 - 224.
199) S.o. S. 33.

an den umschließenden Staat übrig bleibt. Zwei vitale Interessen stoßen hier aufeinander: Das Bestreben des umschließenden Staates nach ausschließlicher Gebietskontrolle und der Wille des Mutterstaates, seine Enklave unbehindert zu verwalten und zu beherrschen. Will der Kernstaat nicht Gefahr laufen, seine Enklave zu verlieren oder sie der Willkür des umschließenden Staates auszuliefern, so muß er eine Rechtsgrundlage für eine ständig gewährleistete Passage von und zu der Enklave finden oder schaffen. Wie diese Passage völkerrechtlich geregelt ist, soll im folgenden ausführlich erörtert werden.

Zweiter Abschnitt

Verkehrsverbindungen mit dem Hauptlandgebiet (Passagerecht)

I Art und Umfang der Passage

Bevor auf die rechtlichen Grundlagen der Passage eingegangen wird, ist zu klären, in welchem Umfange der Mutterstaat an einem Passagerecht interessiert ist.

Um die Enklave zu verwalten und seine Autorität durchzusetzen, benötigt der Kernstaat Zugang für alle Arten von Zivilbeamten. Wenn es die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erfordert, muß auch die Passage für Polizeibeamte und Militär sowie für Waffen und Munition gewährleistet sein.

Der grenzüberschreitende Verkehr von Privatpersonen vollzieht sich in der Staatenpraxis unter normalen Umständen ohne besondere Schwierigkeiten. Es muß untersucht werden, ob für Privatpersonen ein unbeschränktes Zugangs-

recht gefordert werden kann.

Da Staaten normalerweise nicht nur eine politische, sondern auch eine Wirtschaftseinheit bilden, wollen die Enklaven als Teil ihres Staates auch mit dem Wirtschaftsraum des Hauptstaatsgebietes Waren austauschen. Der Kernstaat ist deshalb an einem freien Handelsverkehr mit seiner Enklave interessiert.

Die Souveränität jedes Staates erstreckt sich nach Völkerrecht auch auf den sein Gebiet überlagernden Luftraum[200]. Der Luftverkehr zwischen Enklave und Kernstaat fällt deshalb unter die Kontrollgewalt des umschließenden Staates. Wegen der geringen Bedeutung des Luftverkehrs für die Verbindungen zwischen Hauptstaatsgebiet und Enklaven soll sich die folgende Untersuchung auf Fragen der Landpassage beschränken.

II Das Passagerecht in der Vergangenheit

Wie oben[201] aufgezeigt wurde, existierten in der Zeit nach dem Westfälischen Frieden auf dem Gebiet des Deutschen Reiches eine Vielzahl internationaler Enklaven. Für ein Studium des Passagerechts sind die deutschen Enklaven aber wenig geeignet. Ethnische und historische Gemeinsamkeiten zwischen den deutschen Einzelstaaten sowie die Institution des Reiches, das als rechtliches Rahmenwerk fortbestand, führten zu einer wesentlichen Erleichterung des innerdeutschen Passageverkehrs. Da fast jeder deutsche Staat irgendwelche Enklaven besaß, mußte er, wenn er einem anderen Staat die Passage verweigerte, damit rechnen, daß ihm der Zugang zu seinen eigenen Enklaven verwehrt wurde. Aus diesen Gründen unterscheidet sich

---

200) Vgl. Oppenheim-Lauterpacht, S. 516 - 519.
201) S.o. S. 11 f.

die Lage der innerdeutschen Enklaven von typischen Enklavensituationen erheblich; der historische Rückblick soll sich deshalb mit wenigen Ausnahmen auf die Verkehrsverbindungen mit solchen Enklaven beschränken, die auf dem Staatsgebiet einer anderen europäischen Macht lagen bzw. einem außerdeutschen Staat gehörten.

Im Friedensvertrag von Münster vom 24. Oktober 1648[204] wurden Frankreich mehrere außerhalb seines Hauptstaatsgebietes gelegene Gebiete zugesprochen. Es handelte sich dabei u.a. um das Bistum Metz, das bei Hagenau gelegene Landau sowie um die Festung Philippsburg[204a]. Die beiden erstgenannten Enklaven wurden teilweise von Gebiet umschlossen, das von französischen Truppen besetzt gehalten wurde. Da diese Enklaven innerhalb des französischen Machtbereichs lagen, konnte sich der Verkehr zwischen den Enklaven und dem übrigen französischen Staatsgebiet ohne Schwierigkeiten abwickeln[205]. Artikel 76 des Vertrages von Münster regelte den Verkehr mit der Enklave Philippsburg. In dieser Bestimmung war allerdings nur der Durchmarsch militärischer Einheiten geregelt.

Der Pyrenäen-Frieden vom 7. November 1659 brachte Frankreich drei weitere Enklaven ein. Es handelte sich um die drei im Hennegau gelegenen Städte Avesnes, Mariembourg und Philippeville. Der militärische Verkehr zwischen diesen Städten und Frankreich wurde durch Artikel 53 des Friedensvertrages[206] geregelt.

---

204) Vgl. Instrumenta Pacis Westphalicae. In: Quellen der neueren Geschichte, hrsg. vom Historischen Seminar der Universität Bern, Bd. 12 und 13, Bern 1949.
204a) S.o. S. 12.
205) Vgl. Krenz, S. 35.
206) Vgl. Collection de Textes pour servir à l'étude et à l'enseignement de l'histoire: Les grands traités du règne de Louis XIV. Publiés par Henry Vast. Paris 1893. Vol. 1, S. 123.

Im ersten Frieden von Nymwegen vom 10. August 1678[207] tauschte Ludwig XIV. für Philippsburg Freiburg i.B. ein, das von Frankreich aus nur über fremdes Staatsgebiet erreicht werden konnte. Artikel 6 des Friedensvertrages behandelte die Truppenpassage durch das Reichsgebiet. Artikel 7d des Vertrages brachte einen neuen Gesichtspunkt, indem er bestimmte, daß die Truppen, die ihr Durchgangsrecht auf der Straße von Breisach nach Freiburg ausübten, keinerlei Durchgangszoll oder dergleichen zu bezahlen brauchten. Der Frieden von Ryswijk vom 20. September 1697 brachte Freiburg wieder an das Reich zurück[208].

Im ersten Frieden von Nymwegen war Frankreich eine weitere Enklave, nämlich Nancy, zugesprochen worden. Artikel 14 des Friedensvertrages[209] garantierte Frankreich freie Passage in jeder Hinsicht. Die wechselnden politischen Konstellationen führten bis zum Beginn der napoleonischen Kriege an der französischen Grenze zu den Niederlanden sowie an der deutsch-französischen Grenze häufig zur Bildung neuer Enklaven, deren Bestand oft aber nur von kurzer Dauer war. Die das Passagerecht zu diesen Enklaven regelnden Verträge betreffen überwiegend das Durchgangsrecht für Truppentransporte[210].

In der neueren Geschichte der Stadt und des Kantons Genf haben Enklaven und Passagerecht mehrfach eine Rolle gespielt. Als sich Genf 1536 zur Republik erklärte, nahm es auch vier auf savoyardischem Gebiet gelegene Enklaven, die sog. Mandements, die vorher kirchlichen Institutionen in Genf unterstanden, unter seine Oberhoheit. Zu diesen Enklaven war Genf durch Vertrag freier Verkehr garantiert[211]. Artikel 79 der Erklärung der Mächte auf dem Wiener

---

207) AaO, Vol. 2, S. 100 - 105.
208) Vgl. Bauer, S. 771.
209) S.o. Anm. 207.
210) Hierzu ausführlich Bauer, S. 762 - 800; Krenz, S. 35 - 42.
211) Vgl. Bauer, S. 777.

Kongreß vom 9. Juni 1815[212] befaßte sich mit dem Durchgangsrecht zu der Genfer Enklave Peney. Gendarmerie und Kantonsmiliz durften nur nach vorheriger Anmeldung bei den französischen Behörden passieren. Die Passage von Zivilbeamten und der übrige Personen- und Warenverkehr unterlagen keinen Beschränkungen.

Ähnlichen Inhalts war die Bestimmung in dem auf dem Wiener Kongreß unterzeichneten Protokoll vom 29. März 1815, die folgende Verpflichtung des Königs von Sardinien gegenüber der Stadt Genf enthielt:

> "S. M. accorde de même en tout temps une communication libre, pour les milices genèvoises, entre le territoire de Genève et le mandement de Jussy, et les facilités qui pourraient être nécessaires à l'occasion pour arriver par le lac à la susdite route dite du Simplon."(213)

Nach der Niederlage Napoleons bei Waterloo wurde durch Gebietsabtretungen eine Landverbindung zwischen Genf und seinen Enklaven auf sardischem Gebiet hergestellt[214].

Für Preußen war am Anfang des 19. Jahrhunderts ein vertraglich gesichertes Passagerecht zu den nur über fremdes Staatsgebiet erreichbaren Rheinprovinzen von besonderer Notwendigkeit. Der zwischen Hannover und Preußen geschlossene Vertrag vom 9. Juni 1815 sah deshalb vor, daß Preußen zwei Militär- oder Etappenstraßen über hannoversches Gebiet eingeräumt wurden; als Gegenleistung bekam Hannover eine Straßenverbindung zur Grafschaft Bentheim. Artikel 31 des Vertrages lautet:

> "S. M. le roi de Prusse et le roi du royaume-uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, roi de Hannovre, consentent mutuellement à ce qu'il existe trois routes

---

212) In: Martens/de Cussy, Tome 3, S. 91.
213) Art. 2, Satz 2 des Protokolls. In: Martens/de Cussy, Tome 3, S. 166.
214) Vgl. den Vertrag von Turin zwischen Sardinien und der Schweiz v. 16. 3. 1816. In: Martens/de Cussy, Tome 3, S. 244 - 252.

militaires par leurs états respectifs, savoir:

1) Une de Halberstadt par le pays de Hildesheim à Minden.

2) Une seconde de la Vieille Marche par Gifhorn et Neustadt à Minden.

3) Une troisième d'Osnabruck par Ippenbühren et Rheina à Bentheim.

Les deux premières en faveur de la Prusse et la troisième en faveur du Hannovre.

Les deux Gouvernements nommeront, sans délai, une commission pour faire dresser, d'un commun accord, les règlements nécessaires pour lesdites routes."(215)

Ähnliche Militärstraßen nach Enklaven wurden in Verträgen zwischen Preußen und Kurhessen, Preußen und Sachsen-Weimar sowie Österreich und Württemberg vereinbart[216].

Bei den in diesem Abschnitt aufgezählten Passagerechtsverträgen fällt ins Auge, daß in ihnen bis auf wenige Ausnahmen lediglich der Militärverkehr geregelt ist. Da kein Grund besteht, diese Verträge lediglich als Bestätigung eines bereits bestehenden militärischen Durchgangsrechts anzusehen, kann man aus ihrem Vorhandensein schließen, daß es damals keinen generellen Rechtssatz gab, der den freien und ungehinderten Truppentransit in eine Enklave garantierte. Es bleibt die Frage, ob ein gewohnheitsrechtliches Passagerecht für Zivilpersonen und Handelswaren bestand. Der Durchgangsverkehr von Zivilpersonen, soweit diese keine Handelsware mit sich führten, dürfte zur Zeit des Abschlusses der erwähnten Verträge, abgesehen von einengenden Paßvorschriften, keinen Beschränkungen unterlegen haben, so daß sich die Vereinbarung eines diesbezüglichen Passagerechts erübrigte. Wie verhielt es sich aber mit dem Transitverkehr von Handelswaren?

Da die militärische Passage gegenüber dem Handelswarenverkehr vom heutigen Standpunkt aus als einschneidender für den umschließenden Staat empfunden wird, ließe

---

215) Vgl. Martens/de Cussy, Tome 3, S. 75 f.
216) Vgl. Raton, S. 193.

sich daran denken, per argumentum a maiore ad minus die unbehinderte Handelswarenpassage in den sich mit dem militärischen Transit befassenden Verträgen als stillschweigend vereinbart anzusehen, soweit sie nicht ausdrücklich ausgeschlossen wurde[217]. Bei dieser Deutung wird aber nicht hinreichend berücksichtigt, daß die von merkantilistischen Prinzipien geprägte Wirtschaftspolitik jener Zeit den Import und Export vieler Waren verbot. Um 1763 war beispielsweise in Preußen die Einfuhr von insgesamt 490 Artikeln verboten[218]. Da der umschließende Staat nicht kontrollieren konnte, ob die für die Enklaven bzw. das Hauptstaatsgebiet deklarierten Waren dort auch wirklich eingeführt wurden und nicht im eigenen Lande verblieben, mußte der umschließende Staat die Passage solcher Waren, für die ein Importverbot bestand, verhindern. Jene Waren, deren Passage erlaubt war, unterlagen den üblichen Zöllen und Abgaben[219].

Von diesen eben hier erarbeiteten Grundsätzen gibt es aber Ausnahmen: Frankreich hat sich im 17. Jahrhundert nach siegreichen Kriegen mehrfach Enklaven abtreten lassen, die in erster Linie militärischen und machtpolitischen Zwecken gedient haben dürften. Da diese flächenmäßig kleinen Enklaven das dort stationierte Militär nicht ausreichend mit Handelswaren versorgen konnten, waren diese Enklaven, soweit sie nicht vom Gebiet des umschließenden Staates aus versorgt wurden, auf Zufuhr aus dem Hauptlandgebiet angewiesen. Es spricht vieles dafür, daß das gegenüber dem umschließenden Staat die stärkere Position einnehmende Frankreich von einem Passagerecht für Handelswaren ohne Einschränkungen und Abgaben ausgehen durfte. Eine derartige ausdrückliche Vereinbarung wurde oben[220] erwähnt.

---

217) So Bauer, S. 798 und Krenz, S. 35.
218) Vgl. Eckert, S. 20.
219) Heckscher, S. 41, bringt ein Beispiel, wonach für die preußische Exklave Kottbus bestimmte Waren umgeleitet wurden und ihren Weg über Leipzig und Dresden nehmen mußten, damit den Kaufleuten dort zusätzlich Zoll "abgepreßt" werden konnte.
220) S.o. S. 55.

III Das Passagerecht nach Völkervertragsrecht und lokalem Gewohnheitsrecht

Im folgenden soll ein Überblick über die Passagepraxis bei den heutigen Enklaven vermittelt werden. Es empfiehlt sich dabei, bei jeder Enklave die durch Vertrag und die durch Ortsgewohnheit geregelten Fragen gemeinsam zu behandeln. Dieses Vorgehen wird auch dadurch gerechtfertigt, daß gewohnheitsrechtliche Regelungen die Vertragsrechte zuweilen ausdehnen und modifizieren oder nicht durch spezielle Übereinkünfte gedeckte Lücken ausfüllen, so daß eine gleichzeitige Erörterung beider Rechtsquellen zweckmäßig erscheint. Bevor aber auf die Passagepraxis bei den einzelnen Enklaven eingegangen wird, müssen noch einige allgemeine Gesichtspunkte erörtert werden.

1. Allgemeines über vertragliche Regelungen

Staatengemeinschaftliche Regelungen des Passagerechts sind bisher nicht bekannt geworden. Ebenso haben die Enklaven in multilateralen Vereinbarungen bis heute wenig Beachtung gefunden, mit einer Ausnahme: Auf der Barcelona-Konferenz von 1921 wurde eine Konvention über Transitfreiheit unterzeichnet[221]. Das Vertragswerk statuiert unter gewissen Vorbehalten Transitfreiheit auf dem Landwege. Die Enklaven wurden von dieser Regelung ausgeschlossen; über sie heißt es in Artikel 14:

> "The States concerned, however, will apply in the cases referred to above (hier sind die Enklaven gemeint) a regime which will respect the principle of the present Statute and facilitate transit and communications as far as practicable."(222)

221) Convention and Statute on freedom of transit v. 20. 4. 1921. In: Société des Nations, Recueil des Traités, Vol. 7 (1921 - 1922), S. 11 - 33.
222) AaO, S. 33.

Diese Verpflichtung ist aber zu unbestimmt, um aus ihr ein Passagerecht abzuleiten; sie kann deshalb nur als Empfehlung an die betroffenen Staaten gewertet werden[223].

Für die Regelung der Verkehrsverbindungen zwischen Enklaven und Hauptstaatsgebiet kommt den zweiseitigen vertraglichen Abmachungen zwischen Kernstaat und umschließenden Staat größte Bedeutung zu. Solche zweiseitigen Abkommen werden manchmal bereits bei Begründung der Enklave geschlossen[224]. In anderen Fällen kommt es erst dann zum Vertragsschluß, nachdem schon jahrelang der Verkehr zwischen der Enklave und dem Mutterstaat praktiziert worden ist.

Bei den Verträgen, die sich mit dem Zugang zu Enklaven befassen, unterscheidet man zwei Arten: Einmal jene Verträge, die den Verkehr innerhalb eines gesamten Grenzgebietes regeln und deshalb auf den Verkehr zu jeder in dieser Zone liegenden Enklave Anwendung finden. Von größerer Bedeutung ist jedoch der sich speziell mit einer Enklave befassende Vertragstyp. Diese Verträge lassen sich wieder danach unterteilen, ob sie alle Aspekte des Passageverkehrs regeln oder nur, wie häufig, auf einige Punkte eingehen. Oft ist es eine Frage der Interpretation, welche Art des Verkehrs man durch einen Vertrag als geregelt betrachten will. Bei der Interpretation ist zu beachten, daß eine Souveränitätsbeschränkung, wie sie das Passagerecht darstellt, stets einschränkend auszulegen ist; Souveränitätsbeschränkungen, die nicht ausdrücklich vereinbart wurden, können nicht vermutet werden[225].

2. Allgemeines über gewohnheitsrechtliche Regelungen

Bei der Untersuchung des Passagerechts in der Vergangenheit fällt auf, daß bedeutend weniger Passageverträge

---

223) So auch Krenz, S. 79.
224) So z.B. bei Llivia, s.u. S. 67.
225) Vgl. Thomas, S. 19.

als Enklaven existierten[226]. Diese Tatsache legt den Schluß nahe, daß die Verkehrsverbindungen mit einem großen Teil jener Enklaven durch gewohnheitsmäßige Praxis geregelt wurden. Aber auch bei den heute noch bestehenden Enklaven fehlt es teilweise an förmlichen Abkommen; oder die vertragliche Regelung ist lückenhaft, so daß sich die Rechtslage beim Passageverkehr nach dem örtlichen Herkommen bestimmt. Die rechtliche Tragweite eines Passagevertrages kann sich aber im Laufe der Zeit infolge abweichender Staatenpraxis auch wesentlich ändern, sei es, daß die Wirksamkeit des Vertrages eingeschränkt, sei es, daß sie erweitert wird.

Völkergewohnheitsrecht setzt nach allgemeiner Überzeugung als materielles Element ein längeres gleichartiges Verhalten der Staaten voraus. Damit dieser Übung rechtsverbindliche Kraft zukommt, ist der Nachweis des psychologischen Elements, der opinio juris sive necessitatis erforderlich. Das bedeutet, daß in den Trägern der Übung die Überzeugung vorhanden sein muß, daß das von ihnen geübte Verfahren geltendes Recht sei[227]. Dieser psychologische Bestandteil unterscheidet das Gewohnheitsrecht von der bloßen Gewohnheit oder Völkersitte. Bei ihr bedienen sich die Staaten zwar auch eines gewissen Handlungsablaufs, die Übung wird aber nicht mit der Überzeugung der Rechtsverbindlichkeit ausgeübt; der bloßen Gewohnheit fehlt deshalb der obligatorische Charakter des Verhaltens[228].

Die zur Bildung von Völkergewohnheitsrecht benötigte Übung darf nicht einseitig sein; es muß sich um eine gegenseitige, auf einander bezogene, inhaltlich übereinstimmende, mehrfach geübte Praxis in der Gestaltung der zwischenstaat-

---

226) Vgl. Krenz, S . 111.
227) Vgl. Berber, S. 43; Dahm, S. 29, 32; Härle, S. 4; Jaenicke, S. 769; Liszt-Fleischmann, S. 16; Oppenheim-Lauterpacht, S. 26; Seidl-Hohenveldern, S. 84 f; Verdross, S. 138; Wengler, S. 174 f.
228) Vgl. Verdross, Völkerrecht, S. 138.

lichen Beziehungen handeln. Die einseitige Wiederholung von Akten, die jeweils von demselben Staat ausgeht, schafft keine bindende Regel: auch nicht für den diese Akte vornehmenden Staat. Das Entstehen von Völkergewohnheitsrecht erfordert ein über längere Zeit geübtes gleichförmiges Verhalten. Wo aber eine seit langem praktizierte Übung besteht, wird durch gelegentliche spätere Abweichungen die Fortdauer des Gewohnheitsrechts nicht in Frage gestellt. Für einen Staat, der sich von Anfang an dem Entstehen einer bestimmten Gewohnheitsregel widersetzt hat, besteht keine Verpflichtung, diesen für andere Staaten verbindlichen Rechtssatz zu befolgen. Wenn sich Völkergewohnheitsrecht aber erst einmal bei allen Staaten durchgesetzt hat, kann es auch nicht durch das abweichende Verhalten einzelner, sei es auch mächtiger Staaten für diese Staaten außer Kraft gesetzt werden. Das Erlöschen von Völkergewohnheitsrecht infolge desuetudo setzt vielmehr voraus, daß sich große Kulturvölker und eine größere Zahl von Staaten auf die Dauer von dem bisherigen Gewohnheitsrecht lösen[228a)].

Völkergewohnheitsrecht ist nicht als stillschweigend geschlossener Vertrag zu werten. Ein Vertrag kommt durch Offerte und deren Annahme zustande. Gewohnheitsrechtssätze entstehen dagegen aus einer Mehrzahl gleichartiger Verhaltensweisen, ohne daß man dabei bestimmen könnte, welche Handlung als Offerte und welche als Annahme zu bewerten ist. Im Gegensatz zu dem durch konkludentes Verhalten abgeschlossenen Vertrag, bei dem eine einmalige Verhaltensweise die Rechtsverbindlichkeit herbeiführt, verdichtet sich bei der Bildung von Gewohnheitsrecht eine anfangs noch unverbindliche zwei- oder mehrseitige Übung erst allmählich zu einer Rechtsnorm.

Dem Staat, der sich auf das Bestehen eines Gewohnheitsrechtssatzes beruft, fällt die Beweislast dafür zu, daß die Gewohnheit für die andere Partei bindend geworden

---

228a) S.o. Anm. 227.

ist[228b]. Der Nachweis der für das Gewohnheitsrecht erforderlichen Rechtsüberzeugung kann aber nur selten eindeutig erbracht werden; die Praxis der internationalen Gerichte hat sich deshalb häufig mit dem Nachweis längeren gleichartigen Verhaltens der beteiligten Staaten begnügt, ohne besondere Nachweise für das Vorhandensein einer entsprechenden Rechtsüberzeugung zu fordern[229].

Von einigen Autoren wird bestritten, daß die zwischen zwei Staaten herausgebildete Passagepraxis als lokales Gewohnheitsrecht einzuordnen ist[230]. Der Internationale Gerichtshof hat jedoch im portugiesisch-indischen Streitfall überzeugend dargelegt, daß auch lokales Gewohnheitsrecht entstehen kann. Das Gericht führt aus:

> "It is difficult to see why the number of States between which a local custom may be established on the basis of long practice must necessarily be larger than two. The Court sees no reason why long continued practice between two States accepted by them as regulating their relations should not form the basis of mutual rights and obligations between the two States."(231)

Die gleiche Ansicht wird auch im Schrifttum überwiegend vertreten. So sagt Sörensen:

> "Il est possible que les relations juridiques de deux Etats soient régies par une coutume particulière à ces deux Etats, sans créer des droits et devoirs pour les Etats tiers." (232)

Bei den Ortsgewohnheiten, die sich in Fragen der Passage herausgebildet haben, waren und sind an der Entwicklung des Passageverkehrs häufig lediglich örtliche Behörden beteiligt. Nach richtiger Auffassung kann aber staatliches Gewohnheitsrecht nicht nur bei Einschaltung

---

228b) So der IGH im Asylrechtsfall. In: ICJ Reports 1950, S. 276.
229) Vgl. Jaenicke, S. 770.
230) So besonders Guggenheim, Gewohnheitsrecht, S. 329 - 334; ferner Cot, S. 333 - 335 u.a.
231) ICJ Reports, 1960, S. 39.
232) Sörensen, Principes, S. 42; ebenso Jaenicke, S. 769.

der mit auswärtigen Beziehungen befaßten Behörden entstehen, sondern es genügt auch die Verwaltungspraxis lokaler Organe[233].

Ferner ist zu beachten, daß der sich auf eine gewohnheitsrechtliche Passagepraxis berufende Staat beweisen muß, daß sich der andere Staat an diese Praxis gebunden fühlte[234]. Der Nachweis des psychologischen Elements ist oft sehr schwierig. Im portugiesisch-indischen Streitfall hat der Internationale Gerichtshof aus der langjährigen bilateralen Praxis den Schluß gezogen, daß auch die opinio juris sive necessitatis bei beiden Parteien vorhanden gewesen sei[235].

3. Die Passagepraxis bei den einzelnen Enklaven

a) Das Durchfahrtsrecht für Zivilpersonen

aa) Baarle-Hertog und Baarle-Nassau

Auf der Grundlage lokalen Gewohnheitsrechts wird die Zivilpersonen-Passage zwischen den einzelnen Gebietsteilen Baarle-Hertogs und zwischen diesen und dem belgischen Hauptstaatsgebiet ohne Einschränkungen gestattet. Das ergibt sich auch mittelbar aus Artikel 14 der 1842 zwischen Belgien und den Niederlanden abgeschlossenen Grenzkonvention[236]. Mit dieser Bestimmung wurde der damals ausgeübte

---

233) So Sörensen, Sources, S. 90 f; Verdross, Völkerrecht, S. 141.
234) Vgl. den IGH im Asylrechtsfall. In: ICJ Reports, 1950, S. 266 - 289; ferner Thomas, S. 20.
235) Vgl. ICJ Reports, 1960, S. 40.
236) Traité entre les Pays-Bas et la Belgique pour l'execution du Traité de Londres du 19. Avril 1839, conclu à la Haye le 5. Novembre 1842. In: Lageman, Recueil des Traités et Conventions, Tome 3, S. 5 - 23. Der Wortlaut des Artikels spricht zwar nur davon, daß der status quo beibehalten wird; wenn aber nicht schon ein Passagerecht bestanden hätte, wäre der Artikel überflüssig; vgl. Krenz, S. 123.

Passageverkehr zwischen den einzelnen Baarle-Enklaven und zwischen diesen und dem übrigen belgischen Staatsgebiet für rechtmäßig erklärt. Ein Passagerecht wurde dadurch nicht geschaffen, sondern gegebene Verhältnisse wurden lediglich als rechtmäßig anerkannt.

Außer dem Vertrag von 1842 sind für den Zivilpersonenverkehr noch einige niederländische Gesetze und Verordnungen von Bedeutung, die sich mit dem Grenzverkehr im allgemeinen befassen, teilweise aber auch speziell auf Baarle-Hertog Bezug nehmen. Nach diesen Bestimmungen genießen die belgischen Bewohner von Baarle-Hertog auf der Fahrt vom belgischen Hauptlandgebiet nach ihrem Heimatort beim Grenzübertritt einige Privilegien[237]. Da es sich um einseitige niederländische Passagebestimmungen handelt, können sie von den Niederlanden jederzeit widerrufen werden.

Eine ähnliche Passageregelung wie sie für Baarle-Hertog aufgezeigt wurde, läßt sich auch für die vom belgischen Gebiet umschlossenen Gebietsteile Baarle-Nassaus feststellen. Auf Grund einer bis ins 15. Jahrhundert zurückreichenden Gewohnheit können niederländische Privatpersonen unbehindert die belgischen Parzellen überqueren[238].

bb) Büsingen und Verenahof

Der Verkehr von Privatpersonen zwischen Büsingen und dem deutschen Hauptstaatsgebiet erfolgt bis zum heutigen Tage ohne Einschränkungen auf gewohnheitsrechtlicher

---

237) Vgl. Note des niederländischen Außenministeriums an die portugiesische Gesandtschaft im Haag v. 4. 5. 1956. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 753 - 755.

238) Vgl. Note des belgischen Außen- und Handelsministeriums an die portugiesische Botschaft in Brüssel v. 3. 7. 1956. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 761.

Grundlage; besondere Abmachungen bestehen nicht[239]. Ergänzend kommt jedoch ein deutsch-schweizerisches Abkommen vom 24. Januar 1952 bezüglich des Grenzübertritts von Personen im Kleinen Grenzverkehr zur Anwendung[240]. Dieser Vertrag regelt in Artikel 2 den grenzüberschreitenden Personenverkehr innerhalb bestimmter Grenzzonen, in deren Bereich auch Büsingen liegt.

Da Verenahof schweizerischer Privatbesitz ist, ausschließlich von Schweizern bewohnt und überwiegend von der Schweiz verwaltet wird, lassen sich für den Passageverkehr von Zivilpersonen keinerlei Ortsgewohnheiten feststellen. Vertragliche Regelungen sind auch nicht bekannt.

cc) Campione d'Italia

Der Zivilpersonenverkehr von und nach der Enklave unterlag bisher keinen Beschränkungen. Es besteht insoweit ein örtliches Gewohnheitsrecht[241]. Die Passage auf dem Seeweg und die Landpassage unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der Kontrollbefugnisse der Schweizer Behörden. Der Seeweg unterliegt seit altersher keiner Kontrolle; dies wurde durch Artikel 1 des italienisch-schweizerischen Vertrages vom 22. Oktober 1923 über den Seeverkehr auf dem Lago Maggiore und dem Luganer See[242] bekräftigt. Die Landpassage richtet sich dagegen nach den allgemeinen Grenzübertrittsbestimmungen, die den Besitz eines Passes oder einer Grenzkarte vorschreiben. Eine Kontrolle findet lediglich an der Grenze des italienischen Hauptlandgebietes statt[243].

---

239) Vgl. Krenz, S. 128.
240) Sammlung der eidgenössischen Gesetze 1953, S. 4 - 11.
241) Vgl. Krenz, S. 130.
242) Bereinigte Sammlung, Bd. 13, S. 347.
243) Vgl. Krenz, S. 130.

dd) Llivia

Bei Llivia fällt auf, daß die Passage von Zivilpersonen seit Bestehen der Enklave vertraglich geregelt ist. Der Vertrag vom 12. November 1660[244] garantiert den unbehinderten Personenverkehr auf der über französisches Gebiet führenden Straße von Llivia nach Puycerda in beiden Richtungen. Der zwischen Frankreich und Spanien am 26. Mai 1866 geschlossene Grenzregelungsvertrag von Bayonne bekräftigt in seinem Artikel 21 die bisherige Regelung für Llivia. Es heißt dort:

> "Conformément à la Convention du 12. Novembre 1660, sera maintenu, en franchise de tous droits, l'usage libre des chemins à travers l'enclave de Llivia et de territoire de Puycerda en faveur des Francais qui se rendront d'un village à l'autre de la Cerdagne Francaise, tant pour l'exploitation de leurs terres que pour les opérations de commerce et tous les autres usages de la vie. La même liberté et la même franchise sont également conservées aux Espagnols à travers le territoire Francais entre Llivia et Puycerda par le chemin direct qui unit ces deux villages en traversant la Raour par le pont de Llivia, qui appartient moitié à la France, moitié à l'Espagne."(245)

ee) Ajuda

Auf Grund langjähriger gewohnheitsrechtlicher Übung bestanden für den Verkehr von Zivilpersonen zwischen dem Fort Ajuda in Dahome und dem übrigen portugiesischen Staatsgebiet keinerlei Einschränkungen[246].

---

244) S.o. Anm. 198.
245) British and Foreign State Papers, 1865 - 1866, Vol. 56, London 1870, S. 127.
246) Aide-Mémoire des französischen Außenministeriums v. 13. 5. 1958 an die portugiesische Botschaft in Paris. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 2, S. 857.

ff) Basutoland

Für den Verkehr von Zivilpersonen zwischen dem Protektorat Basutoland und anderen britischen Gebietsteilen durch das Territorium der Südafrikanischen Union bestehen keinerlei Abkommen. Die Passage von Zivilpersonen unterlag bisher keinen Beschränkungen[247]. Solange sowohl die Enklave wie der umschließende Staat dem englischen Commonwealth angehörten, war dies nicht ungewöhnlich. Aber auch nach dem Austritt Südafrikas aus dem Commonwealth ist diese seit 1910 bestehende Passagepraxis beibehalten worden. Wenn sich das Bewußtsein der Rechtsverbindlichkeit dieser langjährigen Übung auch nicht eindeutig nachweisen läßt, so dürfte es angesichts der langen Passagepraxis doch gerechtfertigt sein, für den Verkehr von Zivilpersonen ein gewohnheitsmäßiges Passagerecht anzunehmen.

gg) Dadra, Nagar-Aveli und Megual

Ob und inwieweit für die portugiesischen Enklaven Dadra und Nagar-Aveli ein Passagerecht bestand, wurde vom Internationalen Gerichtshof anläßlich des portugiesisch-indischen Streitfalls (Case concerning Right of Passage over Indian Territory) eingehend geprüft[248].

Da nach Ansicht des Gerichtshofs eine vertragliche Grundlage für das von Portugal beanspruchte Passagerecht fehlte, untersuchte das Gericht, ob im Jahre 1954 - also bevor der Verkehr zwischen den Enklaven und Küsten-Damao unterbrochen wurde - ein gewohnheitsmäßiges Passagerecht

247) Vgl. Krenz, S. 126.
248) Weil es sich hier um den einzigen Fall handelt, in dem sich ein internationales Gericht ausführlich mit dem Passagerecht befaßt hat, wird im Anhang der Arbeit eine gedrängte Darstellung des Parteivorbringens, der Entscheidungsgründe und der Urteilskritik gegeben.

bestand. Im Urteil stellte der IGH fest, daß Portugal während der sog. Britischen Periode von 1818 - 1947 die Souveränität über die Enklaven erworben hatte[249] und daß während dieses Zeitraums die Passage von Privatpersonen keinerlei Einschränkungen, sondern lediglich Routinekontrollen unterlag[250]. Da sich auch in der sog. Indischen Periode bis 1954 an dieser Praxis nichts geändert hatte, zog das Gericht den Schluß, daß für den Zivilpersonenverkehr sowohl zwischen den Enklaven untereinander wie auch zwischen den Enklaven und Küsten-Damao ein Passagerecht im benötigten Ausmaß bestand, das jedoch der indischen Kontroll- und Regelungsbefugnis unterworfen war[251].

Die Passage von Zivilpersonen für die in Nagar-Aveli gelegene indische Enklave Megual unterlag niemals irgendwelchen Beschränkungen. Diese Übung beruhte auf lokalem Gewohnheitsrecht[252].

hh) Zusammenfassung

Die vorangegangene Darstellung der Passagepraxis hat gezeigt, daß die Durchfahrt von Privatpersonen bei allen Enklaven gestattet wird und daß sie mit Ausnahme von Llivia, wo eine vertragliche Grundlage besteht, auf örtlichem Gewohnheitsrecht beruht. Solange die umschließenden Staaten die Enklaven als zu Recht bestehend anerkannten, ist die Passage von Privatpersonen in keinem Falle eingeschränkt worden. Das schließt jedoch nicht aus, daß die passierenden Personen von den Grenzbehörden kontrolliert werden und der Transitstaat auch die Modalitäten der Passage bestimmt.

---

249) ICJ Reports, 1960, S. 39.
250) ICJ Reports, 1960, S. 40.
251) Ibidem.
252) Vgl. Mémoire du Gouvernement de la République portugaise. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 20.

b) Das Durchfahrtsrecht für Zivil-, Zoll- und Polizeibeamte

aa) Baarle-Hertog und Baarle-Nassau

Für die Passage belgischer Zivilbeamter von und nach Baarle-Hertog besteht keine vertragliche Regelung. In der erwähnten Note des niederländischen Außenministeriums heißt es dazu:

> "La pratique administrative néerlandaise constante est de n'entraver en rien la circulation d'autorités et de fonctionnaires belges, qui, munis d'un titre d'identité, traversent le territoire néerlandais pour l'exercice de leurs fonctions sur le territoire de Baarle-Duc."(254)

Aus dieser Erklärung kann auf das Bestehen eines gewohnheitsmäßigen Passagerechts für Zivilbeamte in Ausübung ihres Dienstes geschlossen werden.

Für den Zugang belgischer Zollbeamter besteht kein Bedürfnis, da innerhalb der Baarle-Enklaven eine belgische Zollkontrolle nicht ausgeübt wird. Polizeibeamte, die Baarle-Hertog aufsuchen, dürfen gewohnheitsrechtlich mit ihren Waffen niederländisches Gebiet überqueren. Ebenso ist es ihnen gestattet, innerhalb der beiden Ortschaften mit Waffen frei zu verkehren[255].

Niederländische Zivil-, Zoll- und Polizeibeamte können auf Grund des bis in das 15. Jahrhundert zurückreichenden Gewohnheitsrechts jederzeit und auch bewaffnet belgisches Gebiet überqueren, wenn sie die von belgischem Territorium umschlossenen Gebietsteile Baarle-Nassaus aufsuchen wollen[256].

---

254) Vgl. Note des niederländischen Außenministeriums an die portugiesische Gesandtschaft im Haag v. 4. 5. 1956. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 753 - 755, (755).
255) S.o. Anm. 237.
256) S.o. Anm. 238.

bb) Büsingen und Verenahof

Die Passage deutscher Beamter von und nach Büsingen wird seit Bestehen der Enklave ausgeübt, ohne daß sich jemals Schwierigkeiten ergeben hätten[257]. Nach Artikel 3 und 4 des oben[258] erwähnten Abkommens von 1952 benötigen Beamte eine besondere Grenzkarte. Fraglich könnte jedoch sein, ob für die Passage von Zivilbeamten erst durch dieses Abkommen eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen wurde oder ob sich diese dem Staatsvertrag von 1895 entnehmen läßt, so daß das Abkommen von 1952 nur deklaratorische Bedeutung hat. Am 21. September 1895 wurde zwischen dem Deutschen Reich und der Schweiz ein Vertrag geschlossen, dessen Artikel 2, Absatz 1 folgendermaßen lautet:

> "Personen, die wegen einer nach den Gesetzen des Deutschen Reichs oder des Großherzogtums Baden mit Strafe bedrohten Handlung oder auf Grund eines von einem deutschen Gerichte erlassenen Strafurteils oder Haftbefehls in der Gemeinde Büsingen verhaftet worden sind, dürfen, wenn sie nicht etwa die schweizerische Staatangehörigkeit besitzen, unbeanstandet durch das schweizerische Gebiet auf den von Büsingen nach Randegg führenden Straßen von deutschen Beamten durchgeführt werden."(259)

Oberer hat nachgewiesen, daß dieser Artikel noch gilt und daß weder der Ausbruch oder das Ende des zweiten Weltkrieges noch die Berner Vereinbarung vom 3. November 1945[260] die Wirksamkeit dieser Bestimmung berührt haben[261]. Ausdrücklich ist in der Vertragsbestimmung nur das Recht genannt, verhaftete Personen von der Enklave über Schweizer Gebiet nach dem geschlossenen Reichs- bzw. Bundesgebiet durch deutsche Beamte zu überführen. Aus dieser Regelung

---

257) Note des eidgenössischen politischen Departements an die portugiesische Gesandtschaft in Bern v. 5. 6. 1956. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 759.
258) S .o. S. 66.
259) RGBl. 1896, S. 1 - 3.
260) S.u. S. 78.
261) Vgl. Oberer, S. 18 - 25.

ergibt sich jedoch ferner, daß die Schweiz verpflichtet ist, deutschen Beamten den Zugang nach Büsingen zu gestatten, damit es den Beamten überhaupt möglich ist, dort Verhaftungen vorzunehmen. Die Vorschrift wird darüber hinaus so auszulegen sein, daß deutschen Beamten der Zugang nach Büsingen immer dann erlaubt sein soll, wenn Untersuchungen darüber beabsichtigt sind, ob dort strafbare Handlungen begangen wurden, die eine Verhaftung erforderlich machen. Entscheidend für die Rechtmäßigkeit der Passage dürfte nicht sein, ob tatsächlich eine Verhaftung erfolgt oder nicht, da sich dies häufig vorher gar nicht übersehen läßt. Praktisch kann jede Kontrolle durch Beamte zur Aufdeckung einer strafbaren Handlung führen. Daraus folgt, daß deutschen Beamten der Zugang nach Büsingen nicht verwehrt werden darf und daß den Beamten die Rückkehr in das geschlossene Bundesgebiet auch ohne Mitführung eines Verhafteten gestattet ist[262]. Sollte die Passage von Beamten für einen Fall notwendig werden, der durch diese Auslegung nicht gedeckt ist, so ist der Durchgang zu der Enklave auf Grund lokalen Gewohnheitsrechts zulässig[263].

Ein Notenaustausch zwischen der Schweiz und Deutschland vom 13./14. November 1928[264] befaßt sich in Artikel 5 mit der Passage von Zollbeamten im gesamten deutsch-schweizerischen Grenzgebiet. Danach dürfen deutsche Zollbeamte auf kurzen Reisen die schweizerischen Straßen benutzen.

Die Passage von Polizeibeamten ist durch den oben[265] zitierten Artikel 2 der Übereinkunft von 1895 derart geregelt, daß die deutsche Polizei die Enklave jederzeit betreten kann. Die Modalitäten dieser Passage sind gewohnheitsrechtlicher Natur; Wenn sich der für Büsingen

---

262) Vgl. Oberer, S. 25 f.
263) Vgl. Krenz, S. 128.
264) Bereinigte Sammlung, Bd. 13, S. 287 f.
265) S.o. S . 70.

zuständige Polizeibeamte aus Gailingen nach Büsingen begeben will, muß er die Schweizer Grenzorgane vorher darüber informieren und darf dann mit Waffen und Uniform das Schweizer Gebiet passieren. Diese Passage wie auch die anderer Beamter steht jedoch unter dem Vorbehalt, daß nicht höhere Schweizer Interessen verletzt werden[266].

Der voraussichtlich im Laufe des Jahres 1966 in Kraft tretende Zollanschlußvertrag für Büsingen enthält eine Neuregelung der Beamtenpassage, wobei zwischen Zivilbeamten und uniformierten Beamten nicht unterschieden wird. Deutsche Beamte können nach Artikel 32 des Vertrages aus dienstlichen Gründen jederzeit einzeln oder in Gruppen bis zu zehn Mann die Enklave aufsuchen. Die Beamten dürfen dabei Dienstkleidung tragen und ihre Dienstausrüstung (Waffen, Munition, Fahrzeuge) mit sich führen. Die Zahl der gleichzeitig in Büsingen anwesenden uniformierten Beamten darf nicht mehr als drei pro hundert Einwohner betragen. Die im deutsch-schweizerischen Vertrag von 1895 enthaltene Bestimmung über den Abtransport verhafteter Personen aus Büsingen[267] wird durch den inhaltsgleichen Artikel 29 des Zollanschlußvertrages ersetzt.

Aus den oben[268] aufgeführten Gründen war die Passage von Zivilbeamten für Verenahof ohne praktische Bedeutung. Wie verhält es sich jedoch, wenn eine wegen Straftaten gesuchte Person, die sich auf dem Gebiet der Verenahöfe aufhält, festgenommen werden soll? Nach Meinung der Gemeinde Wiechs am Randen sowie des Landratsamts Konstanz würde man folgendermaßen vorgehen: Der Gemeindepräsident der die Enklave umschließenden Schweizer Gemeinde Büttenhardt verständigt die deutsche sowie die Schweizer Polizei. Die Schweizer Polizei greift

---

266) Note des eidgenössischen politischen Departements an die portugiesische Gesandtschaft in Bern v. 5. 6. 1956. In: ICJ, Pleadings, Vol. 1, S. 760.
267) S.o. Anm. 264.
268) S.o. S. 66.

lediglich ein, wenn die gesuchte Person Schweizer Hoheitsgebiet betritt, während der für Verenahof zuständige Polizeibeamte aus Tengen auf dem Gebiet der Enklave die erforderlichen polizeilichen Funktionen ausübt. Wenn die festgenommene Person die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, wird sie in das geschlossene Bundesgebiet gebracht. Schweizer Staatsangehörige werden nach der Festnahme durch den deutschen Beamten beim Verlassen der Enklave schweizerischen Behörden übergeben. Die Schweizer Polizei griff dementsprechend auch nicht ein, als 1962 ein rabiater Bauer von den Verenahöfen Frau und Nachbarn bedrohte. Der Fall wurde beigelegt, ohne daß deutsche Polizei angefordert wurde.

Ein anderes Beispiel aus dem Jahre 1945 zeigt jedoch, daß nicht immer so verfahren wurde. Bei Kriegsende hatten sich einige deutsche Offiziere auf das Gebiet der Enklave begeben. Sie wurden dort von der Schweizer Polizei festgenommen und den französischen Besatzungstruppen übergeben. Die Festnahme durch die Schweizer Polizei erfolgte hier auf deutschem Hoheitsgebiet[269].

cc) Campione d'Italia

Italienische Zivlbeamte können in gleicher Weise wie Privatpersonen die Enklave aufsuchen und verlassen[270], d.h. daß auch für jene die Passage auf dem Seeweg ohne Kontrolle durch Schweizer Grenzorgane erfolgt, während für die Landpassage die allgemeinen Grenzübertrittsbestimmungen gelten.

In dem Vertrag von 1923[271] wird die Seepassage italienischer Polizei durch schweizerische Gewässer unter gewissen Voraussetzungen gestattet. Im letzten Absatz

---

269) Auskunft des Landratsamts Konstanz v. 17. 11. 1964, Aktenz. I/1.
270) S.o. Anm. 266.
271) Bereinigte Sammlung, Bd. 13, S. 348.

des Artikels 2 heißt es in Bezug auf Campione:

> "Was den Verkehr mit der italienischen Enklave Campione angelangt, so bleibt der gegenwärtige Zustand unverändert bestehen, solange die beiden vertragsschließenden Teile hierüber keine Sonderabkommen geschlossen haben."

Bisher ist es zu keinen derartigen besonderen Vereinbarungen gekommen. Gemäß der bisherigen Praxis begeben sich italienische Polizeiorgane unter Benutzung der auf dem Luganer See verkehrenden fahrplanmäßigen Verkehrsschiffe nach Campione und können auf diese Weise frei passieren. Waffen und Munition dürfen mitgeführt werden, soweit sie zur Ausübung des Dienstes benötigt werden. Die Passage zu Land ist nicht gestattet. Dagegen dürfen nach vorheriger Anmeldung und bei Beachtung gewisser anderer Vorschriften in besonderen Fällen italienische Polizeiboote in Campione landen[272].

dd) Llivia

Auf der Grundlage der französich-spanischen Verträge von 1660 und 1866[273] können spanische Zivilbeamte bei Benutzung des sog. chemin neutre unbehindert und ohne Kontrolle die Enklave aufsuchen[274].

Der Transit von Polizeibeamten ist in den genannten Verträgen nicht vorgesehen. Die Vertragstexte geben jedoch keinen Anlaß zu der Interpretation, daß infolge Fehlens ausdrücklicher Bestimmungen die Passage von Polizei nicht gestattet sein soll[275]. In Llivia befindet sich eine mit mehreren Beamten besetzte Polizeistation. Die Polizeibeamten benutzen in Uniform und bewaffnet die

---

272) S.o. Anm. 266.
273) S.o. Anm. 198, 245.
274) Diese Passagepraxis wird durch die Note des französischen Außenministeriums an die portugiesische Botschaft in Paris v. 18. 5. 1956 bestätigt. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 756.
275) Vgl. Krenz, S. 111, 137.

Straße von Llivia nach Puycerda, soweit es erforderlich ist. Da von französischer Seite gegen diese langjährige Praxis niemals Einwendungen erhoben wurden, darf man daraus wohl entnehmen, daß sich hier ein gewohnheitsmäßiges Passagerecht für Polizeibeamte gebildet hat[276].

ee) Ajuda

Portugiesische Zivilbeamte und Polizei konnten immer gewohnheitsrechtlich unbehindert und ohne Kontrolle das Gebiet des umschließenden Staates überqueren[277].

ff) Basutoland

Für die Passage der Zivilbeamten gilt das zu der Passage der Zivilpersonen Ausgeführte[278]. Zivilbeamte können demnach gewohnheitsrechtlich ohne Beschränkungen und Kontrollen die Enklave bzw. das englische Hauptstaatsgebiet aufsuchen.

Bei den Polizeibeamten handelt es sich mit Ausnahme der höheren Dienstgrade um Basutos. Da die Enklave über eine selbständige Polizeiorganisation verfügt, ist die Passage von uniformierten und bewaffneten Polizeibeamten nur von geringer Bedeutung. Bisher ist nicht bekannt geworden, daß diesem Personenkreis die Durchfahrt verweigert wurde. Ob sich aber auf Grund lokalen Gewohnheitsrechts ein Durchfahrtsrecht herausgebildet hat, muß angesichts der geringen Passagepraxis offen gelassen werden[279].

---

276) Vgl. Krenz, S. 137.
277) S.o. Anm. 246.
278) S.o. S. 68.
279) Vgl. Krenz, S. 127.

gg) Dadra, Nagar-Aveli und Megual

Nach der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs bestand im Jahre 1954 zugunsten der portugiesischen Enklaven ein gewohnheitsmäßiges Passagerecht für Zivilbeamte, das der indischen Kontroll- und Regelungsbefugnis unterworfen war[280].

Die Passage bewaffneter Polizeikräfte war nach den Bestimmungen mehrerer portugiesisch-britischer Verträge nur mit besonderer Erlaubnis gestattet. Das Gericht folgerte daraus, daß das Erfordernis einer Erlaubnis das Bestehen eines Passagerechts ausschließe. Zwar sei die Erlaubnis in jedem bekannten Fall erteilt worden, jedoch könne daraus für England oder später für Indien nicht eine Pflicht zur Gestattung der Passage abgeleitet werden[281].

Bei der indischen Enklave Megual war die Passage von Zivil- und Polizeibeamten gewohnheitsrechtlich ohne Einschränkungen gestattet[282].

hh) Zusammenfassung

Ein Passagerecht für Zivil- und Polizeibeamte besteht bei allen untersuchten Enklaven. Es beruht teilweise auf örtlicher Gewohnheit, teilweise auf vertraglichen Abmachungen. Dabei fällt auf, daß die Passage von Polizeikräften häufiger vertraglich geregelt ist als die der Zivilbeamten. Die Passage uniformierter und bewaffneter Beamter wird von dem umschließenden Staat zweifellos eher als Beeinträchtigung seiner Souveränität empfunden

280) ICJ Reports, 1960, S . 40.
281) ICJ Reports, 1960, S . 42 f.
282) S.o. Anm. 252.

als die Passage von Privatpersonen und Zivilbeamten. Es liegt deshalb nahe, wenn der umschließende Staat bestrebt ist, diese Art der Passage nach seinen Vorstellungen zu regeln. Mit Ausnahme von Büsingen[283] beruht bei den einzelnen Enklaven das Passagerecht für Zivilbeamte auf derselben Rechtsgrundlage und besteht im gleichen Umfang wie das für Privatpersonen.

c) Das Durchmarschrecht für Truppen mit Waffen und Munition

aa) Baarle-Hertog und Baarle-Nassau

Es ist nicht bekannt, daß belgischen Truppen jemals der Durchmarsch nach Baarle-Hertog gestattet wurde. Im ersten Weltkrieg wurde Belgien teilweise von deutschen Truppen besetzt, aber nicht Baarle-Hertog; die niederländischen Behörden hatten die Passage deutschen Militärs verweigert[284].

Für die Niederlande dürfte sich auch in Zukunft keine Notwendigkeit ergeben, die von belgischem Gebiet umschlossenen Teile Baarle-Nassaus mit militärischen Verbänden zu betreten. Eine derartige Passage ist auch weder gewohnheitsrechtlich noch vertraglich geregelt.

bb) Büsingen und Verenahof

Über die Passage einzelner Soldaten nach Büsingen ergibt sich aus Artikel 3 des Notenwechsels von 1928[285], daß einzeln reisenden Soldaten, die in Büsingen wohnen, für ihren Heimweg Schweizer Gebiet in Uniform betreten dürfen. Das gleiche gilt, wenn sie zum Dienstantritt in

283) S.o. S. 70 ff.
284) Vgl. Raton, S. 191.
285) S.o. Anm. 196.

das geschlossene Bundesgebiet reisen wollen. Der Transit von Truppenverbänden im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet wird durch Artikel 6 des Notenwechsels von 1928 geregelt. Deutsche Truppen, die unter militärischem Kommando stehen, dürfen danach nur auf dem Eisenbahnwege Schweizer Territorium überqueren. Da Büsingen aber keinen Bahnanschluß an Deutschland besitzt, besteht für das Gebiet von Büsingen kein derartiges militärisches Durchmarschrecht.

Wie der sog. Büsinger Handel von 1849 zeigt, besteht auch kein gewohnheitsrechtliches Passagerecht für deutsche Truppen: Am 21. Juli 1849 landeten 150 Mann hessischer Reichstruppen, zu Schiff von Konstanz kommend, in Büsingen, um dort badische Revolutionäre zu verhaften. Der schweizerische Bundesrat verfügte sofort eine Teilmobilisation, Schweizer Militär umstellte das Büsinger Territorium und ließ die Hessen erst nach längeren Verhandlungen abziehen[286]. Seitdem haben keine deutschen Truppenverbände Büsingen betreten.

Die Besetzung Süddeutschlands durch französische Truppen nach dem zweiten Weltkrieg machte den Abschluß eines besonderen Abkommens erforderlich. In dieser sog. Berner Vereinbarung vom 3. November 1945[287] wurde der französischen Besatzungsmacht das Recht eingeräumt, in Uniform und bewaffnet bis zur Höchstzahl von zehn Mann das Schweizer Gebiet zu überqueren. Mit dieser militärischen Besetzung Büsingens ist Beckers Behauptung, daß die in der Schweiz gelegenen Enklaven tatsächlich, wenn auch nicht rechtlich an der Schweizer Neutralität teilnehmen[288], widerlegt worden. Die Frage, ob die Berner Vereinbarung heute noch

---

286) Vgl. Bolli, S. 236; Botschaft, S. 11.
287) Diese Vereinbarung wurde weder in Deutschland noch in der Schweiz amtlich veröffentlicht. Sie wurde durch Verordnung Nr. 29 des Commandant en Chef v. 29. 12. 1945 für anwendbar erklärt (Journal Officiel du Commandant en Chef francais en Allemagne, S. 1030; zitiert nach Oberer, S. 27.
288) Vgl. Becker, S. 20.

gültig ist, muß verneint werden, da sie offenbar nur auf die Besatzungszeit zugeschnitten war und hinfällig wurde, als die Bundesrepublik Deutschland die volle Souveränität erlangte[289].

Aus den bereits erwähnten Gründen hat sich für Verenahof bisher nicht die Notwendigkeit einer militärischen Passage ergeben. Es sind auch insoweit keinerlei Vereinbarungen bekannt geworden.

cc) Campione d'Italia

Italienisches Militär hat die Enklave bisher nicht betreten. Ein militärisches Passagerecht besteht weder für den Wasser- noch für den Landweg[290]. Campione wurde im zweiten Weltkrieg auch nicht von anglo-amerikanischen Truppen besetzt[291].

dd) Llivia

Die Passage spanischer Truppen nach Llivia ist in den oben[292] erwähnten französisch-spanischen Verträgen nicht vorgesehen. Frankreich erhebt aber keine Einwendungen, wenn spanische Soldaten die Straße nach Llivia benutzen. Gegen Ende des zweiten Weltkrieges hielten sich zeitweilig mehrere hundert spanische Soldaten in der Enklave auf[293]. Demnach hat sich auf gewohnheitsrechtlicher Grundlage ein militärisches Durchmarschrecht nach Llivia entwickelt.

---

289) Vgl. Oberer, S. 27.
290) Vgl. Krenz, S. 106.
291) Vgl. Raton, S. 191.
292) S.o. S. 67.
293) Vgl. Raton, S. 192.

ee) Ajuda

Den in dem Fort stationierten Soldaten wurde ohne Kontrolle und Beschränkungen jederzeit freier Zugang zu der Enklave gewährt. Dieses Passagerecht beruhte auf langjähriger gewohnheitsrechtlicher Übung[294].

ff) Basutoland

Die in Basutoland aufgestellten Streitkräfte rekrutieren sich mit Ausnahme der den Engländern vorbehaltenen höheren Ränge aus Landesbewohnern. Für ein militärisches Durchmarschrecht besteht nur ein geringes Bedürfnis. Lediglich im zweiten Weltkrieg, als rund 20.000 Basutos in der britischen Armee kämpften, wurde die Passage in größerem Umfange beansprucht und auch gewährt[295]. Angesichts der insgesamt gesehen geringen Übung muß es, wie bei der Passage von Polizeibeamten, auch hier offen bleiben, ob sich ein gewohnheitsmäßiges Durchmarschrecht herausgebildet hat.

gg) Dadra, Nagar-Aveli und Megual

Die militärische Passage zu den portugiesischen Enklaven wurde unterschiedlich gehandhabt. Anfangs bestanden keinerlei Beschränkungen. Während der Wirksamkeit des portugiesisch-englischen Vertrages von 1878 war die Truppenpassage nur nach Einholung einer Erlaubnis zulässig[296]. Portugiesische Truppen durchquerten jedoch auch mehrfach ohne Erlaubnis das die Enklaven umschließende Gebiet, ohne

294) S.o. Anm. 246.
295) Vgl. Krenz, S. 127.
296) Vgl. ICJ Reports, 1960, S. 41; vgl. ferner die Nachweise bei Krenz, S. 135.

daß dies von britischer Seite beanstandet wurde. In einem Abkommen von 1913 wurde das Erfordernis einer vorherigen Erlaubnis erneut festgelegt[297]. In der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs wird aus dem Erfordernis einer Passageerlaubnis die Folgerung gezogen, daß ein Truppenpassagerecht nicht bestanden habe. Zwar sei die Erlaubnis in jedem bekannten Fall erteilt worden, jedoch könne daraus für England oder später für Indien nicht eine Pflicht zur Gestattung der Passage hergeleitet werden[298].

Über eine Truppenpassage zu der indischen Enklave Megual ist nichts bekannt. Portugal wies vor dem IGH darauf hin, daß es stets ungehinderten Zugang zu der Enklave gewährt habe[299]; es dürfte jedoch zweifelhaft sein, ob Portugal auch den Durchmarsch von Truppen geduldet hat oder hätte.

hh) Zusammenfassung

Die Untersuchung des militärischen Durchmarschrechts zeigt, daß die umschließenden Staaten die Truppenpassage als die für den enklavierenden Staat stärkste Beeinträchtigung der Gebietshoheit nur bei einem Teil der Enklaven gestatten. Dort, wo ein Durchmarschrecht besteht, liegen besondere Umstände vor, die die Bildung eines Truppenpassagerechts begünstigen: Die Einrichtung der neutralen Straße nach Llivia kann es den Franzosen gleichgültig sein lassen, wer diese Straße benutzt. Da Ajuda ausschließlich als militärischer Stützpunkt diente, hätte die Verweigerung der Truppenpassage eine indirekte Annexion der Enklave bedeutet. Die Basutoland umschließende Südafrikanische Union war bis vor kurzem Mitglied des britischen Commonwealth, so daß die Gestattung der Truppenpassage nicht ungewöhnlich war.

---

297) Vgl. ICJ Reports, 1960, S. 42.
298) Vgl. ICJ Reports, 1960, S. 42 f.
299) S.o. Anm. 252.

d) Das Durchfuhrrecht für Handelswaren

aa) Baarle-Hertog und Baarle-Nassau

Unter Beachtung der zollrechtlichen Vorschriften, im übrigen jedoch ohne Einschränkungen können Waren vom belgischen Hauptstaatsgebiet nach Baarle-Hertog eingeführt werden und umgekehrt. Zwischen den einzelnen Gebietsteilen Baarle-Hertogs dürfen Waren ohne Zollkontrolle oder andere Beschränkungen frei ausgetauscht werden[300]. Die freie Passage belgischer Waren wird jedoch nur insoweit gestattet, als nicht höhere niederländische Interessen berührt werden. Das wird an einem Beispiel aus dem ersten Weltkrieg deutlich: Als die Niederlande damals feststellten, daß in Baarle-Hertog eine belgische Funkstation betrieben wurde, verhinderten sie die Einfuhr des für den Sender notwendigen Materials, weil sie befürchteten, daß die Radiostation als Operationsbasis für belgische Streitkräfte benutzt werden könnte. Die niederländische Regierung glaubte ein Untätigsein mit der niederländischen Neutralität nicht vereinbaren zu können[301].

Auf Grund der bis in das 15. Jahrhundert zurückreichenden Gewohnheit wird die Warenpassage für die von belgischem Gebiet umschlossenen Teile Baarle-Nassaus ohne Einschränkungen und Kontrollen gestattet[302].

bb) Büsingen und Verenahof

Die zollrechtliche Entwicklung der Warenpassage zwischen dem deutschen Hauptstaatsgebiet und Büsingen wurde bereits oben[303] behandelt. Mit Ausnahme der dort erwähn-

300) Vgl. Raton, S. 189.
301) Vgl. Krenz, S. 124.
302) S.o. Anm. 238.
303) S.o. S. 34 - 37.

ten Beschränkungen kann die Warenpassage frei ausgeübt werden.

Verenahof ist wirtschaftlich ausschließlich nach der Schweiz ausgerichtet, so daß für die Passage von Handelswaren bisher kein Bedürfnis bestand und deshalb auch keine rechtliche Regelung erfolgt ist.

cc) Campione d'Italia

Die Warenpassage für Campione wurde unter zollrechtlichen Aspekten oben[305] dargestellt; darüber hinausgehende Beschränkungen der Warenpassage sind nicht bekannt.

dd) Llivia

Auf der Grundlage der französich-spanischen Verträge von 1660 und 1866[306] unterliegt der Warenverkehr auf dem "chemin neutre" zwischen Llivia und dem spanischen Hauptstaatsgebiet weder Verboten noch Kontrollen oder Abgaben[307].

ee) Ajuda

Die Bewohner des portugiesischen Forts genossen Zollfreiheit, und alle Waren konnten gewohnheitsrechtlich beliebig ein- und ausgeführt werden[308].

---

305) S.o. S. 37 f.
306) S.o. Anm. 198, 245.
307) S.o. Anm. 274.
308) S.o. Anm. 140.

ff) Basutoland

Basutoland wurde 1910 dem Zollgebiet der Südafrikanischen Union angeschlossen[309]. Darüber hinaus unterlag die Warenpassage von und nach dem übrigen britischen Staatsgebiet keinen weiteren Einschränkungen.

gg) Dadra, Nagar-Aveli und Megual

In dem Urteil des Internationalen Gerichtshofs wird hinsichtlich der Warenpassage für die beiden portugiesischen Kolonien ausgeführt:

> "Goods in general, that is to say, all merchandise other than arms and ammunition, also passed freely between Daman and the enclaves during the periods in question, subject only, at certain times, to customs regulations and such regulation and control as were necessitated by considerations of security or revenue. The general prohibition of the transit of salt and, on certain occasions, upon that of liquor and materials for the distillation of liquor, were specific measures necessitated by the considerations just referred to. The scope and purpose of each prohibition were clearly defined. In all other cases the passage of goods was free. No authorization or licence was required."(310)

Das Gericht zog daraus die Folgerung, daß, wie bei der Passage von Privatpersonen und Zivilbeamten, ein der indischen Kontroll- und Regelungsbefugnis unterliegendes Passagegewohnheitsrecht für Waren im allgemeinen bestand[311].

Die Durchfuhr von Handelswaren nach der indischen Enklave Megual ist von Portugal niemals behindert worden und unterlag auch keinen Einschränkungen oder Abgaben[312].

---

309) S.o. Anm. 141.
310) ICJ Reports, 1960, S. 40.
311) Vgl. ICJ Reports, 1960, S. 40.
312) S. o. Anm. 252.

hh) Zusammenfassung

Rückblickend läßt sich feststellen, daß für die Enklaven, die zum Zollgebiet des Mutterstaates gehören, ein im wesentlichen uneingeschränktes Warenpassagerecht besteht. Büsingen, Campione, Ajuda und Basutoland sind dagegen dem Zollgebiet des umschließenden Staates angeschlossen, der grundsätzlich allein darüber bestimmen kann, welche Waren in die Enklave importiert und aus ihr exportiert werden.

IV Das Passagerecht nach allgemeinem Völkergewohnheitsrecht

1. Allgemeines

Wenn für eine Enklave keine vertragliche Passageregelung besteht und sich auch kein lokales Gewohnheitsrecht gebildet hat, stellt sich die Frage, ob die Passage rechtlich beansprucht werden kann. Die gleiche Frage ergibt sich, wenn eine neue Enklave entsteht, wenn ein bisher bestehendes vertragliches Passagerecht aus irgendeinem Grunde aufgehoben wird oder wenn sich eine bilaterale Regelung als lückenhaft erweist. Wie ausgeführt wurde, ist der Fortbestand einer Enklave weitgehend vom Bestehen eines Passagerechts abhängig. Es ist deshalb zu untersuchen, ob sich ein Passagerecht auf der Grundlage des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts entwickelt hat.

Portugal hatte sich vor dem IGH in dem Streitfall mit Indien hilfsweise darauf berufen, daß sein Passageanspruch nach allgemeinem Völkergewohnheitsrecht begründet sei[313]. Da das Gericht eine lokale Praxis zu beurteilen

313) Vgl. de Visscher, S. 701.

hatte, hielt man es für überflüssig zu prüfen, ob sich Portugal beim Fehlen einer solchen Praxis auf allgemeines Gewohnheitsrecht hätte berufen können. Das Gericht war der Meinung, daß die lokale Gewohnheit als spezieller Rechtssatz dem allgemeinen Völkerrecht vorgehe. Das Gericht verzichtete deshalb auf eine Prüfung des allgemeinen Gewohnheitsrechts als Anspruchsgrundlage für ein Passagerecht[314].

Guggenheim stellte in seinem mündlichen Plädoyer für Indien vor dem IGH drei Bedingungen für ein allgemeines Passagegewohnheitsrecht auf:

1. Die Parteien müssen sich gleichförmig verhalten, wann immer sich dazu Gelegenheit ergibt.

2. Aus der allgemeinen Haltung verschiedener Staaten muß sich die Regel ergeben, daß der die Enklave umschließende Staat verpflichtet ist, die für die Ausübung der Herrschaft in der Enklave notwendigen Verkehrsverbindungen zu gestatten, ohne daß für diesen Zweck eine Abmachung besteht.

3. Es darf nicht im Belieben des umschließenden Staates stehen, ob dieses geforderte Verhalten tatsächlich beachtet wird; sondern dies muß auf einer verpflichtenden Gewohnheit beruhen[315].

Die für ein allgemeines Gewohnheitsrecht erforderliche ständige Übung kann sich in einseitigen, zweiseitigen oder kollektiven Formen zeigen. Sie kann in der Einheitlichkeit der örtlichen Übungen bestehen. Derartige bereits bestehende Gewohnheiten können aber auch durch einen Vertrag bestätigt oder bekräftigt werden. Es gibt ferner Verträge, die durch ständige Wiederholung und weitgehende Übereinstimmung ihres Inhalts eine allgemeine Übung schaf-

---

314) ICJ Reports, 1960, S. 43.
315) Vgl. Oral Arguments v. 12. 10. 1959. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 4, S . 675 f.

fen und die, wenn die Beteiligten von ihrer Pflicht zum Abschluß solcher Verträge überzeugt sind, internationale Gewohnheitsregeln entstehen lassen[316]. Neben der notwendigen Häufigkeit ist aber auch eine gewisse Einheitlichkeit bei der Regelung der einzelnen Passagepunkte erforderlich[317]. An der Einheitlichkeit würde es beispielsweise fehlen, wenn zwar für alle Enklaven ein militärisches Durchmarschrecht bestehen würde, jedoch völlig verschieden geregelt wäre, ob die Soldaten einzeln oder in geschlossenen Verbänden, ob sie mit Waffen und Munition oder unbewaffnet passieren dürfen.

Es sollen jetzt die verschiedenen Passageverträge und lokalen Gewohnheiten daraufhin untersucht werden, ob sie hinreichend zahlreich sind und ob aus ihnen auf das Bestehen eines allgemeinen Passagegewohnheitsrechts geschlossen werden kann.

2. Folgerungen aus der Passagepraxis bei den historischen Enklaven

Man muß hier zwischen den historischen Enklaven innerhalb des Deutschen Reiches, die zu deutschen Staaten gehörten, und den anderen europäischen Enklaven unterscheiden. Über die innerdeutschen Enklaven ist bekannt, daß die Passage der Bevölkerung frei ausgeübt wurde und daß häufig sogar bewaffnete Truppen fremdes Gebiet passierten, ob sie auf dem Wege in eine Enklave waren oder

316) So z.B. bei Verträgen über diplomatische Privilegien; vgl. Krenz, S. 138. In diesem Punkt muß man jedoch sehr behutsam vorgehen, denn Berber, S. 56 - 60, weist nach, daß die Tatsache übereinstimmender Staatsverträge in vielen Fällen nicht zur Erzeugung von Völkergewohnheitsrecht geführt hat.

317) Vgl. Hagemann, S. 69; Jaenicke, S. 769.

nicht[318]. Die Passageregelung bei den innerdeutschen Enklaven ist jedoch aus verschiedenen, oben[319] erläuterten Gründen nur wenig geeignet, um aus ihr auf das Bestehen eines allgemeinen Völkergewohnheitsrechts für den Zugang zu Enklaven zu schließen; es soll deshalb nur die Passagepraxis bei den anderen europäischen Enklaven ausgewertet werden.

Privatpersonen und Zivilbeamte hatten gewohnheitsrechtlich unbehinderten Zugang zu den Enklaven. Die für die Enklaven bestimmten Waren unterlagen den gleichen Beschränkungen und Abgaben wie andere Waren[320].

Die meisten der hier zitierten alten Verträge befassen sich mit der Passage und Versorgung von Truppen und garantieren in der Regel einen "transitus innoxius". Gemessen an der Zahl der in Frage kommenden Enklaven sind diese Verträge von genügender Dichte, und die Texte sind einander auch hinreichend ähnlich, um von einer ständigen Übung zu sprechen. Zweifelhaft ist aber, ob sich die vertragsschließenden Souveräne zum Abschluß solcher Abkommen verpflichtet fühlten. Die vorhandenen Texte nehmen nicht auf ein allgemeines Prinzip der Passagefreiheit Bezug. Man wird zwar erkannt haben, daß zur Ausübung der Herrschaft in den Enklaven ein militärisches Durchmarschrecht erforderlich sein kann. Dies dürfte jedoch nicht ausreichen, um ein Passagegewohnheitsrecht für Truppeneinheiten zu begründen. Aus der Tatsache, daß allein die Truppenpassage vertraglich geregelt wurde, dürfte vielmehr zu schließen sein, daß man diese für den umschließenden Staat gravierende Art der Passage nur beim Vorhandensein einer vertraglichen Basis für zulässig hielt.

---

318) Vgl. Raton, S. 192 f.
319) S.o. S. 53 f.
320) S.o. S. 56 f.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts hatten sich die Nationalstaaten weiter gefestigt und mit Erfolg bemüht, ihr Staatsgebiet zu konsolidieren. Das wachsende Nationalbewußtsein führte zu der Überzeugung von der Sakrosanktheit der territorialen Souveränität[321]. Unter solchen gewandelten Verhältnissen mußte ein Passagerecht zu Gunsten eines anderen Staates als ernsthafte Beeinträchtigung der Gebietshoheit empfunden werden. Ob dessenungeachtet ein allgemeines, wenn auch beschränktes Passagegewohnheitsrecht bestehen geblieben ist, wird die Würdigung der Passagepraxis bei den heutigen Enklaven ergeben.

3. Folgerungen aus der Passagepraxis bei den heutigen Enklaven

a) Passage von Privatpersonen

Ein Zugangsrecht für Privatpersonen besteht bei allen untersuchten Enklaven. Lediglich bei Llivia beruht es auf vertraglicher Grundlage; bei den anderen Enklaven ist es gewohnheitsrechtlichen Ursprungs. Bei dieser eindeutigen Passagepraxis kann man ohne Bedenken feststellen, daß ein allgemeines Passagegewohnheitsrecht für Zivilpersonen besteht.

b) Passage von Zivilbeamten und Polizei

Ein Durchfahrtsrecht für Zivilbeamte nach Büsingen ergibt sich aus dem deutsch-schweizerischen Vertrag von 1895. Für Campione gilt nach dem Vertrag von 1923 der gewohnheitsrechtliche status quo, kraft dessen die Beamtenpassage zulässig ist. Die Llivia-Verträge beziehen sich nicht ausdrücklich auf ein Zugangsrecht für Zivilbeamte,

---

321) Vgl. Mitscherlich, S. 294 f.

sind aber dahingehend zu interpretieren. Bei allen übrigen Enklaven besteht ein gewohnheitsrechtliches Passagerecht für Zivilbeamte.

Polizeibeamte dürfen bei Büsingen, Campione, Llivia sowie den Baarle-Enklaven auf vertraglicher oder gewohnheitsrechtlicher Grundlage ungehindert passieren. Dabei darf Uniform getragen und die üblichen Dienstwaffen dürfen mitgeführt werden. Bei Basutoland ist die Situation unklar, weil die Enklave über eigene Polizei verfügt und der Transit von Polizeibeamten über das Gebiet der Südafrikanischen Union kaum einmal notwendig wird. Die Durchfahrt von Polizei nach Dadra und Nagar-Aveli war vereinbarungsgemäß nur nach vorheriger Genehmigung zulässig; Großbritannien hatte aber während seiner Herrschaft in Indien nie etwas dagegen unternommen, wenn Polizeibeamte auch ohne Genehmigung die Enklaven aufsuchten[322]. Der Durchmarsch einzelner Polizisten war auch bei Megual zulässig. Mit den beobachteten Passagegewohnheiten ließe es sich vereinbaren, daß für Zivilbeamte und bewaffnete Polizeikräfte in Ausübung ihres normalen Dienstes ein allgemeines Passagerecht besteht.

c) Passage für Truppenverbände

Die nur vereinzelten Regelungen der Truppenpassage und die fehlende Gleichartigkeit dieser Regelungen gestatten den Schluß, daß ein Passagerecht für bewaffnete militärische Einheiten nicht besteht[323].

---

322) Vgl. Krenz, S. 144.
323) So auch Farran, S. 306 und Krenz, S. 144.

d) Warenpassage

Für die Baarle-Enklaven ist das Durchfuhrrecht für Waren gewohnheitsrechtlich anerkannt. Bei Llivia wird die unbehinderte und abgabenfreie Warenpassage vertraglich garantiert. Für Dadra, Nagar-Aveli und Megual bestand bis 1954 ein allgemeines Transitrecht für Waren, das bei den beiden erstgenannten Enklaven allerdings zeitweilig hinsichtlich mancher Waren eingeschränkt war. Büsingen, Campione und Basutoland sind dem Zollgebiet des umschließenden Staates angeschlossen, der grundsätzlich allein darüber bestimmen kann, welche Waren in die Enklave importiert oder aus ihr in das Gebiet des Kernstaates exportiert werden. Mit gewissen Vorbehalten läßt sich hier sagen, daß ein allgemeines Warenpassagerecht für die Enklaven besteht, die dem Zollgebiet des Mutterstaates angehören.

e) Zusammenfassung

Somit ist festzustellen, daß sich für Privatpersonen, Zivilbeamte, Waren in dem vorstehend erwähnten Ausmaß und bewaffnete Polizei ein allgemeines Passagegewohnheitsrecht entwickelt hat. Die betreffenden Staaten haben die Passage für eine hinreichend lange Zeit praktiziert. Die Überzeugung von der Rechtsverbindlichkeit dieser Passagegewohnheiten läßt sich manchmal nur mittelbar beweisen; man darf aber auch die Anforderungen an das psychologische Element des Gewohnheitsrechts nicht überspannen. Portugal hatte im Verlauf seines Streites mit Indien bei den Regierungen der Staaten, deren Gebiete Enklaven umschließen, eine Stellungnahme zu der bei ihnen üblichen Passagepraxis eingeholt. Die Portugal daraufhin zugeleiteten Erklärungen bieten zusätzliche Anhaltspunkte dafür, daß der gewohnheitsmäßig ausgeübte Passageverkehr nicht nur als unver-

bindliche Gewohnheit, sondern als verpflichtende Übung betrachtet wird.

Die Mehrzahl der Autoren, die sich mit dem Bestehen eines allgemeinen Passagegewohnheitsrechts befassen, kommen zu dem gleichen Ergebnis wie hier[324].

4. Die Grenzen des Passagerechts

Das gewohnheitsrechtliche Passagerecht zu Gunsten der Mutterstaaten besteht nur insoweit, als es zur Aufrechterhaltung der Souveränität des Mutterstaates und zur Erhaltung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit der Enklaven erforderlich ist. Die Pflicht zur Duldung der Passage beschränkt sich auf das notwendige und zumutbare Maß. Der Transit darf die Interessen des umschließenden Staates möglichst wenig verletzen[325]. Die Benutzung bestimmter Landstraßen oder Wasserwege, bestimmter Tageszeiten oder die Beachtung ähnlicher Benutzungsmodalitäten kann vorgeschrieben werden. Es kann die Befolgung der nationalen Zoll-, Paß-, Devisen- und Seuchenvorschriften verlangt werden. Es dürfen ferner Wegegebühren erhoben werden. Eine mißbräuchliche Ausübung dieser Kontrollrechte ist jedoch unzulässig[326].

Der chinesische Richter Wellington Koo bringt das Erfordernis gegenseitiger Rücksichtnahme und Anpassung in seiner dissenting opinion zum Streitfall Portugal-Indien in folgende treffende Metapher:

---

324) Vgl. Bauer, S. 799; Farran, S. 306; Krenz, S. 144; Schneider, S. 426 (Nach Schneider dürfen Polizeibeamte keine Waffen bei sich haben und nicht Verhaftete abtransportieren.). Ferner die Richter Wellington Koo und Armand Ugon in ihren Sondervoten zum Urteil im Streitfall Portugal-Indien. In: ICJ Reports, 1960, S. 67 und 84.
325) Vgl. Huber, S. 800.
326) Vgl. Schneider, S. 427.

"The relations between the two territorial situations are not unlike the relations between the ocean and the rivers which empty their waters into it. Sometimes the necessity to exercise the sovereignty over the enclave is more pressing than the right of the enclaving State to protect its territorial sovereignty intact and sometimes the reverse is true; just as during the spring thaw a river rising high water with discharges it deep into the ocean and, during the flow of the tide the ocean pushes its tide water well up the river without denying the existence of either. They co-exist and perform their respective functions."(327)

V Allgemeine von den Kulturvölkern anerkannte Rechtsprinzipien

1. Voraussetzungen

Artikel 38, Abs. 1, lit. c des IGH-Statuts erkennt die von den Rechtssystemen der die Völkergemeinschaft bildenden Staaten anerkannten Grundsätze als in zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen anwendbare, wirksame Rechtsquelle an. Möglicherweise kann ein derartiges allgemeines Rechtsprinzip als Basis für ein Passagerecht in Enklaven dienen.

Aus der Aufzählung der Völkerrechtsquellen in Artikel 38 IGH-Statut ergibt sich, daß mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen nur solche Grundsätze gemeint sind, die in anderen Quellen als in völkerrechtlichen Verträgen oder Völkergewohnheitsrecht ihren Ursprung haben, nämlich in dem innerstaatlichen Recht. Dabei werden nicht die Rechtssätze des innerstaatlichen Rechts als solche als Völkerrechtsquelle übernommen, sondern die aus diesen Rechtssätzen abgeleiteten allgemeinen Prinzipien[327a].

---

327) ICJ Reports, 1960, S. 67.
327a) Vgl. Berber, S. 69; Jaenicke, S. 771.

Die teilweise vertretene Ansicht, daß hier nur solche Rechtsgrundsätze gemeint seien, die Ausdruck der grundlegenden Prinzipien des Vernunfts- und Naturrechts sind[327b], schränkt den Bereich der für eine analoge Anwendung geeigneten innerstaatlichen Rechtsgrundsätze stärker ein, als dies in dem Wortlaut des Artikels 38 IGH-Statut zum Ausdruck kommt[327c].

Manche Autoren glauben, daß den allgemeinen Rechtsprinzipien neben dem Vertrags- und Gewohnheitsrecht keine selbständige Bedeutung zukommt oder daß die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze eine im Völkervertrags- oder Völkergewohnheitsrecht enthaltene ausdrückliche oder stillschweigende Verweisung auf diese anzuwendenden Rechtsgrundsätze voraussetzt[327d]. Gegen diese Betrachtungsweise spricht jedoch die gleichberechtigte Aufnahme der allgemeinen Rechtsgrundsätze in Artikel 38 IGH-Statut, woraus sich ergibt, daß die allgemeinen Rechtsgrundsätze als allgemein verbindlich anzusehen sind[327e].

Die allgemeinen Rechtsgrundsätze kommen als ein Mittel zur Ausfüllung der Lücken des Vertrags- und Gewohnheitsrechts in Betracht. Die Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze erschöpft sich jedoch nicht in dieser Lückenbüßerfunktion. Ein Anwendungsbereich der allgemeinen Rechtsgrundsätze ist ferner darin zu sehen, daß sie der Auslegung von Völkervertrags- und Völkergewohnheitsrecht dienen. Sie können auch Vertrags- oder Gewohnheitsrecht durchbrechen, wenn dieses elementaren Forderungen der Gerechtigkeit widerspricht[327f].

327b) Vgl. Dahm, S. 36 f sowie die Nachweise bei Oppenheim-Lauterpacht, S. 30.
327c) Vgl. Jaenicke, S. 771; Oppenheim-Lauterpacht, S. 30.
327d) Vgl. Jaenicke, S. 771.
327e) Vgl. Oppenheim-Lauterpacht, S. 30; Verdross, Völkerrecht, S. 149.
327f) Vgl. Dahm, S. 41.

Die in den innerstaatlichen Rechtsordnungen übereinstimmenden Rechtsregeln kommen im Völkerrecht nur dann zur Anwendung, wenn sie nicht nur rein technischer Natur sind, sondern ein allgemeines Prinzip hinter sich haben und von allgemeiner Bedeutung sind[328]. Diese allgemeinen Prinzipien müssen ferner in den meisten Rechtssystemen der Erde nachgewiesen werden können. Die hauptsächlichsten Rechtssysteme umfassen vor allem das angelsächsische, das lateinische, das germanische, das kommunistische, das indische und das islamische Rechtssystem[330]. Ein solcher Grundsatz muß nicht von allen Staaten anerkannt sein; es genügt, wenn dies im allgemeinen der Fall ist. Für die Wirksamkeit der allgemeinen Rechtsprinzipien ist es nicht erforderlich, daß sie in der internationalen Praxis bereits vorher einmal angewandt wurden. Für das Völkerrecht können jedoch nur die allgemeinen Rechtsgrundsätze nutzbar gemacht werden, die eine Lösung für ein dem im Völkerrecht zu lösenden Problem analoges Problem liefern. Es gibt viele Institutionen im innerstaatlichen Recht, die keine Analogie im Völkerrecht haben und umgekehrt[331].

2. Das Notwegrecht

Die Situation einer Enklave hat zweifellos eine gewisse Ähnlichkeit mit der eines Grundstücks, das keinen Zugang zu einer öffentlichen Straße hat und von seinem Eigentümer nur bei Überqueren fremden Gebietes erreicht werden kann. Es fragt sich, inwieweit die Rechtsordnungen der einzelnen Staaten dem Eigentümer dieses abgeschlossenen Grundstücks ein Zugangsrecht gewähren.

---

328) Vgl. Verdross, Rechtsgrundsätze, S. 363.
330) Vgl. Berber, S. 69.
331) Vgl. Berber, S. 70.

Rheinstein hat in einer Studie, die er im Auftrag der portugiesischen Regierung für den Streitfall mit Indien angefertigt hat, 63 Rechtssysteme der verschiedensten Rechtskreise auf das Bestehen eines Notwegrechts untersucht[332]. Als Beispiel für alle sei hier die Regelung des Deutschen Bürgerlichen Gesetzbuchs wiedergegeben. Die einschlägigen Paragraphen 917 und 918 lauten:

§ 917

Fehlt einem Grundstücke die zur ordnungsmäßigen Benutzung notwendige Verbindung mit einem öffentlichen Wege, so kann der Eigentümer von den Nachbarn verlangen, daß sie bis zur Hebung des Mangels die Benutzung ihrer Grundstücke zur Herstellung der erforderlichen Verbindung dulden. Die Richtung des Notwegs und der Umfang des Benutzungsrechts werden erforderlichenfalls durch Urteil bestimmt.

Die Nachbarn, über deren Grundstücke der Notweg führt, sind durch eine Geldrente zu entschädigen. Die Vorschriften des § 912 Abs. 2, S. 2 und der §§ 913, 914, 916 finden entsprechende Anwendung. (d.h. die Höhe der Rente richtet sich nach den Vorschriften für die Überbaurente)

§ 918

Die Verpflichtung zur Duldung des Notwegs tritt nicht ein, wenn die bisherige Verbindung des Grundstücks mit dem öffentlichen Wege durch eine willkürliche Handlung des Eigentümers aufgehoben wird.

Wird infolge der Veräußerung eines Teiles des Grundstücks der veräußerte oder der zurückbehaltene Teil von der Verbindung mit dem öffentlichen Wege abgeschnitten, so hat der Eigentümer desjenigen Teiles, über welchen die Verbindung bisher stattgefunden hat, den Notweg zu dulden. Der Veräußerung eines Teiles steht die Veräußerung eines von mehreren demselben Eigentümer gehörenden Grundstücken gleich.(333)

Rheinstein kommt zu dem Ergebnis, daß in 61 von 63 untersuchten Rechtsordnungen ein verbindliches Passagerecht durch Gesetz oder case law anerkannt ist. Bei den zwei Rechtsordnungen, in denen das Notwegrecht nicht

---

332) Vgl. Rheinstein, S. 714 - 727.
333) Bürgerliches Gesetzbuch v. 18. 8. 1896, RGBl. S. 195 - 603.

ausdrücklich anerkannt ist(334), läßt sich das Notwegrecht aus den in diesen Rechtsordnungen wirksamen allgemeinen Prinzipien ableiten. Es wurde kein Rechtssystem gefunden, in dem ein verbindliches Notwegrecht verneint wurde oder wo seine Existenz zweifelhaft sein könnte[335]. Das Notwegrecht ist in den einzelnen Staaten verschieden konstruiert. In einigen Systemen wird das Wegerecht als Servitut behandelt, in einigen als Begrenzung des Eigentumsrechts, in anderen als Frage der guten Nachbarschaft, oder es wird unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben geregelt. Rheinstein kommt in seiner Studie zu dem Schluß:

> "This observation justifies the proposition that the right of passage in the sense in which it is claimed against India by Portugal has a firm basis in the general principles of law recognized in the internal laws of practically all countries and that this universal recognition constitute the expression of an idea of justice underlying all systems of law including International Law."(336)

Abgesehen davon, daß die übereinstimmenden Regelungen des Notwegrechts in Bezug auf Inhalt und Umfang eines Passagerechts für Enklaven wenig aussagen, so fällt doch ins Auge, daß Rheinstein hier gar nicht untersucht hat, ob bei Berücksichtigung der Besonderheiten des völkerrechtlichen Problems überhaupt eine Analogie mit dem zivilrechtlichen Notwegrecht statthaft ist.

Die entscheidende Frage ist, ob sich zwischen der Eigentümerstellung einer Privatperson und der Gebietssouveränität des Staates eine Analogie herstellen läßt. Im Privatrecht wirkt sich das Bestehen oder Nichtbestehen eines Notwegrechts unmittelbar nur auf die mit dem Grundbesitz verbundene Rechtsmacht aus. Das auf einem Grundstück zu

---

334) Es handelt sich - bei Rheinstein wird das nicht ausdrücklich gesagt - wahrscheinlich um die Rechtsordnungen Jugoslawiens und der Sowjetunion; Vgl. Rheinstein, S. 725 f.
335) Vgl. Rheinstein, S. 714.
336) Rheinstein, S. 714. Auch Schneider, S. 426, glaubt, aus dem Notwegrecht ein Passagerecht ableiten zu können.

Gunsten des von einem öffentlichen Wege abgeschlossenen Grundstücks lastende Notwegrecht ist eine mit dem Grundbesitz verbundene Eigenschaft, eine dingliche Beschränkung. Die Rechtssubjektivität des Eigentümers wird durch die Belastung seines Grundstücks mit einem Notwegrecht nicht berührt. Anders jedoch im Völkerrecht. Bei den souveränen Staaten ist deren territoriale Obergewalt ein unverzichtbarer Bestandteil ihrer Existenz. Die Beeinträchtigung der Gebietshoheit durch ein Passagerecht rührt an die Daseinsvoraussetzungen des Rechtssubjekts selbst. Ein völkerrechtliches Passagerecht stellt sich deshalb als ein bedeutend schwerer wiegender Eingriff in die Rechtsstellung des Rechtssubjekts dar, als es beim privatrechtlichen Notwegrecht der Fall ist. Dazu kommt, daß Staaten ihre Gebietshoheit in anderer Weise ausüben, als ein Eigentümer sein Land nutzt. Der private Grundbesitzer ist der Jurisdiktion seines Staates unterworfen, und der Umfang seiner Eigentümerstellung wird von der innerstaatlichen Gesetzgebung bestimmt. Einem Staat, dessen Gebiet eine Enklave umschließt, können jedoch grundsätzlich nicht gegen seinen Willen Beschränkungen seiner gebietlichen Souveränität auferlegt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß zwar eine gewisse Ähnlichkeit zwischen privatrechtlichen und völkerrechtlichen Enklaven besteht; beide Tatbestände unterscheiden sich jedoch in wesentlichen Punkten, so daß die Anwendung des Notwegrechts auf die Verkehrsverbindungen zwischen Hauptstaatsgebiet und Enklaven nicht statthaft erscheint.

3. Der Grundsatz von Treu und Glauben

Es ist heute allgemein anerkannt, daß das Prinzip von Treu und Glauben auch auf zwischenstaatliche Beziehungen Anwendung findet[337]. Die Wirksamkeit dieses Prinzips

---

337) Vgl. Krenz, S. 153; Verdross, Völkerrecht, S. 131 f; ferner Art. 2 der UNO-Satzung, der den Mitgliedern

ist nicht auf die Interpretation von Verträgen begrenzt[338]. Bei Oppenheim-Lauterpacht heißt es über das Prinzip von Treu und Glauben:

> "The responsibility of a State may become involved as the result of an abuse of a right enjoyed by virtue of International Law. This occurs when a State avails itself of its right in an arbitrary manner in such a way as to inflict upon another State an injury which cannot be justified by a legitimate consideration of its own advantage."(339)

Für die Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben oder des damit weitgehend identischen Prinzips des Verbots des Rechtsmißbrauchs ist kein Platz, wenn die Ausübung eines vertraglichen Rechts durch lokale oder allgemeine Gewohnheit begrenzt wird; denn hier wird der Umfang des Rechts durch eine positive Rechtsregel eingeschränkt. Das Prinzip von Treu und Glauben greift vielmehr nur dann ein, wenn die Ausübung eines streng genommen zustehenden Rechts nicht verantwortbare Nachteile für die andere Partei zur Folge haben würde.

Auf unser Problem bezogen lautet die Frage, ob bei Verweigerung des Zugangs in eine Enklave der umschließende Staat seine Hoheitsrechte mißbraucht[340]. Den Staaten steht grundsätzlich die volle Kontrollgewalt über ihr Gebiet zu. Sie können beispielsweise unerwünschte Personen aus ihrem Gebiet ausweisen. Andererseits ist durch die Rechtsprechung internationaler Gerichte anerkannt, daß ein Staat nicht willkürlich Fremde vertreiben darf[341]. Dieser Rechtsprechung läßt sich für unsere Frage entnehmen, daß der umschließende Staat nicht willkürlich die Grenzen schließen kann, wenn sich innerhalb seiner Grenzen eine Enklave fest

---

vorschreibt, die Verpflichtungen der Satzung bona fide zu erfüllen.

338) Vgl. Bin Cheng, S. 121.

339) Oppenheim-Lauterpacht, S. 345.

340) Das wurde von Portugal behauptet; vgl. die in dem IGH-Urteil zitierten Final Submissions. In: ICJ Reports, 1960, S. 10.

341) Vgl. die Nachweise bei Oppenheim-Lauterpacht, S. 345 - 347, 691 f.

etabliert hat und die Passage längere Zeit gestattet wurde. Die Kontrolle über das Staatsgebiet darf dann nur mit gebührender Rücksichtnahme auf die Verbindungen mit der Enklave ausgeübt werden. Ein aus diesen Überlegungen resultierendes Passagerecht hat jedoch seine Grenzen. Der umschließende Staat kann seine Rechte soweit ausüben, als es seine legitimen Interessen erfordern; und dies mag unter Umständen auch einschließen, daß zeitweilig alle Verbindungen mit der Enklave abgeschnitten werden, wenn dieses Vorgehen durch die Verhältnisse gerechtfertigt wird. Jede Behinderung aber, die allein zum Ziel hat, die reguläre Ausübung der Souveränität in der Enklave zu behindern, oder die auf die Annexion der Enklave abzielt, dürfte als Rechtsmißbrauch zu bewerten sein.

Der Grundsatz von Treu und Glauben bildet nur in den Fällen die rechtliche Grundlage eines Passagerechts, wo sich trotz andauernder Gestattung der Passage noch kein diesbezügliches lokales Gewohnheitsrecht gebildet hat; nämlich dann, wenn den Beteiligten die Überzeugung von der Rechtsverbindlichkeit der Übung fehlt und die Passage nur als unverbindliche Gewohnheit betrachtet wird.

Bei der Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben ist zu beachten, daß eine Beschränkung in der Ausübung der Gebietshoheit nicht von vornherein vermutet werden kann. Die Beweislast für einen Mißbrauch der Kontrollgewalt fällt der das Passagerecht in Anspruch nehmenden Partei zu. Dieser Beweis dürfte häufig nur schwer zu erbringen sein. Jeder Staat hat das Recht, für seine Sicherheit so gut wie möglich zu sorgen, und nur unter ausnahmeartigen Umständen kann dieses Recht in irgendeiner Weise begrenzt werden[342]. Die Brauchbarkeit dieser Passagerechtsgrundlage wird ferner dadurch beeinträchtigt, daß man sich bei dem für das Völkerrecht noch jungen Prinzip von Treu und Glauben häufig über dessen Umfang nicht einig ist[343], und daß die Gerichte bei der Anwendung dieses Prinzips bisher zögerten.

VI Das Passagerecht in Analogie zu anderen Durchfahrts- und Durchgangsrechten

Die Lösung eines völkerrechtlichen Problems kann auch in analoger Anwendung völkerrechtlicher Gewohnheitsnormen gefunden werden[344]. Es besteht deshalb die Möglichkeit, daß in völkerrechtlich anerkannten Durchfahrts- und Durchgangsrechten Grundsätze zu finden sind, die sich auch auf Verkehrsverbindungen zwischen Enklaven und Hauptstaatsgebiet übertragen lassen.

Zuerst sollen die dem Passagerecht ähnlichen Rechte dargestellt werden; daran anschließend ist zu prüfen, ob sie einer analogen Anwendung fähig sind.

1. Im Völkerrecht anerkannte Durchfahrts- und Durchgangsrechte

a) Das Durchfahrtsrecht für Küstengewässer

Im Völkerrecht hat sich gewohnheitsrechtlich die Regel herausgebildet, daß fremde Schiffe die der Gebietshoheit des Küstenstaates unterstehenden Gewässer auf ihrem Wege zu und von der hohen See passieren dürfen[345]. Allgemein können neben Handelsschiffen auch Kriegs- und Staatsschiffe die Küstengewässer durchfahren. Es ist anerkannt, daß in Friedenszeiten den Schiffen aller Nationen die

342) Vgl. Krenz, S. 154.
343) Vgl. Oppenheim-Lauterpacht, S. 347.
344) Vgl. Oppenheim-Lauterpacht, S. 347.
345) Vgl. Berber, S. 319; Oppenheim-Lauterpacht, S. 493; Verdross, Völkerrecht, S. 279.

Durchfahrt gestattet werden muß[346]. Der Küstenstaat kann jedoch kraft seiner Regelungsbefugnis gewisse Schiffahrtsrouten verbieten und andere zur Benutzung vorschreiben[347].

b) Das Durchfahrtsrecht für Meerengen

Bei Meerengen, die zu den territorialen Gewässern der Küstenstaaten gehören[348], gilt grundsätzlich die gleiche, eben bei den Küstengewässern skizzierte Regelung, soweit nicht in speziellen Verträgen Abweichungen davon vereinbart wurden[349].

c) Das Durchreiserecht für Diplomaten

Diplomaten dürfen mit ihren Familien das Gebiet eines Staates durchqueren, wenn dies für die Ausübung ihrer Funktionen notwendig ist. Voraussetzung für dieses Recht ist jedoch, daß der dritte Staat, über dessen Gebiet der Gesandte zu dem Staat reist, wo er seine Mission erfüllen soll, die Heimatregierung des Diplomaten anerkennt und daß zwischen den hier in Rede stehenden drei Staaten kein Krieg herrscht. Die Reise darf keine für den Transitstaat schädlichen Zwecke verfolgen; den Diplomaten kann auch eine bestimmte Reiseroute vorgeschrieben werden[350].

d) Das Recht auf Zugang zum Meer für landabgeschlossene Staaten

Ein Teil der Völkerrechtswissenschaft nimmt an, daß sich für landabgeschlossene Staaten aus dem völkerrechtlichen Grundrecht auf Selbsterhaltung oder dem Recht auf

---

346) Über weitere Einzelheiten vgl. Krenz, S. 84 - 86.
347) Vgl. Oppenheim-Lauterpacht, S. 493.
348) Z.B. der Bosporus, die Dardanellen oder der Sund zwischen Dänemark und Schweden.
349) Vgl. Berber, S. 317; Oppenheim-Lauterpacht, S. 511 f;

Verkehr ein Recht auf Zugang zum Meer über das Gebiet dazwischenliegender Staaten ergibt[351]. Das Fehlen eines solchen Rechts läßt sich nicht einfach damit begründen, daß alle landabgeschlossenen Staaten Transitverträge abgeschlossen haben[352]. Der Transitverkehr wirft eine Reihe konkreter, ortsbezogener Fragen auf, die ein Völkergewohnheitsrecht, das allgemeiner Natur ist, nicht alle beantworten kann; diese Umstände könnten dann zum Abschluß der Transitverträge geführt haben.

Auf der Barcelona-Konferenz von 1921 wurde eine Konvention über die Transitfreiheit beschlossen, die von 41 Staaten unterzeichnet wurde. Diese Konvention statuiert eine gewisse Transitfreiheit zu Gunsten landabgeschlossener Staaten, enthält jedoch eine Anzahl von Vorbehalten hinsichtlich Polizeimaßnahmen und nationaler Sicherheitsbedürfnisse[353]. Auf der Seerechtskonferenz von 1958 in Genf wurde beschlossen, daß die Beziehungen der landabgeschlossenen Staaten mit ihren Küstennachbarn durch Vereinbarung geregelt werden sollten[354]. Dies könnte ein Indiz dafür sein, daß ein Zugangsrecht zum Meer kraft allgemeinen Völkerrechts nicht besteht[355]. Es bleibt letztlich ungewiß, ob für landabgeschlossene Staaten ein Zugangsrecht zum Meer besteht.

Verdross, Völkerrecht, S. 280.

350) Vgl. Berber, S. 279; Oppenheim-Lauterpacht, S. 806 f; Schneider, S. 427; Verdross, Völkerrecht, S. 341.

351) Vgl. Dahm, Bd. 1, S. 617, 666, sowie die Nachweise bei Krenz, S. 79.

352) So Krenz, S. 80.

353) Convention and Statute on freedom of Transit, Barcelona, 20. April 1921. In: Sociétée des Nations, Recueil des Traités, Vol. 7 (1921 - 1922), S. 11 - 33.

354) Vgl. Artikel 3 der Konvention über die hohe See v. 29. 4. 1958. In: AJIL 52 (1958), S. 843.

355) So auch Berber, S. 323.

2. Die Analogie zum Passagerecht

Wie im Privatrecht erfordert auch eine Analogie auf dem Gebiet des Völkerrechts, daß sich Interessenlage sowie Zweck der Regelung bei den zu vergleichenden Tatbeständen decken.

Mit den hier aufgezählten Durchfahrts- und Durchgangsrechten hat das Enklaven-Passagerecht den Durchgangsverkehr auf fremdem Hoheitsgebiet gemeinsam. Von den Durchfahrtsrechten durch Küstengewässer und Meerengen unterscheidet sich jedoch das Passagerecht darin, daß einer Beeinträchtigung der Souveränität über das Landgebiet allgemein mehr Gewicht beigemessen wird, als es bei den Territorialgewässern der Fall ist. Die Durchfahrtsrechte im Seeschiffsverkehr sind als Ausgestaltungen des Grundsatzes der Freiheit der Meere anzusehen; für den Landverkehr, zu dem auch die Enklavenpassage zählt, fehlt es dagegen an einem entsprechenden Prinzip.

Alle erörterten Durchfahrtsrechte mit Ausnahme des für landabgeschlossene Staaten haben ferner gemeinsam, daß die durch dieses Recht belasteten Staaten in der Regel bei der Benutzung des Gebietes anderer Staaten in gleicher Weise dieses Durchfahrtsrecht nutzen können, so daß sie selbst an der Erhaltung dieser Rechte interessiert sind. Bei den Passagerechten für Enklaven verhält es sich jedoch regelmäßig so, daß der umschließende Staat durch den Passageverkehr allein belastet wird, ohne daß diese Belastung durch entsprechende Vorteile kompensiert wird.

Das Transitrecht für Gesandte dürfte auf die überall anerkannte bevorzugte Stellung dieser Personengruppe zurückzuführen sein und hat bei der Enklavenpassage keine Parallele.

Zwischen der Situation landabgeschlossener Staaten und der von Enklaven bestehen ebenfalls wesentliche Unterschiede. Die Existenz der Enklaven hängt weitgehend von der Möglichkeit des Passageverkehrs ab; andererseits stellen die Enklaven immer nur Teile des Staatsgebietes dar, und für den Hauptteil des Staates ist der Passageverkehr ohne Bedeutung. Bei den landabgeschlossenen Staaten dürfte in den seltensten Fällen die Lebensfähigkeit des Staates vom Transitverkehr abhängen; der Transitverkehr ist jedoch wieder dadurch von besonderer Wichtigkeit, daß ihn der gesamte Staat benötigt, um Zugang zu den Weltverkehrsstraßen zu erhalten. Selbst wenn man davon ausgeht, daß ein allgemeines Transitrecht für landabgeschlossene Staaten besteht, so fehlt es doch an der erforderlichen Gleichartigkeit der Tatbestände.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die im Völkerrecht anerkannten Durchfahrts- und Durchgangsrechte keine ausreichende Grundlage für eine analoge Anwendung auf die Verkehrsverbindungen mit Enklaven bieten.

VII Bestand des Passagerechts

Der Verlauf der bisherigen Untersuchungen hat gezeigt, daß für das Passagerecht zu Enklaven verschiedene Grundlagen in Betracht kommen: Vertrag, lokales und allgemeines Gewohnheitsrecht sowie der Grundsatz von Treu und Glauben.

Ein Passagerecht kann auf verschiedene Weise geändert oder beendet werden: durch gegenteilige Vereinbarung, durch Zusammenlegen beider Staatsgebiete, durch ausdrücklichen Verzicht des Mutterstaates oder auch durch stillschweigenden Verzicht und Nichtgebrauch; schließlich kann auch die Anwendung der clausula rebus sic stantibus zur

Unwirksamkeit eines Passagerechts führen[356]. Fast alle Passageregelungen gehen aber von dem Normalfall des friedlichen Zusammenlebens der beteiligten Staaten und deren Fortbestehen aus. Sie enthalten keine Bestimmungen für besondere Situationen wie Aufstände, Kriege und Staatensukzessionen. Es ist deshalb zu prüfen, inwieweit ein bestehendes Passagerecht von derartigen Erscheinungen berührt oder beeinträchtigt wird.

1. Bei Aufstand und Krieg

Der Internationale Gerichtshof hat im Fall der portugiesischen Enklaven in Indien entschieden, daß bei Aufständen in Enklaven der umschließende Staat die Passage einschränken und auch völlig verweigern darf, wenn dies zur Wahrung seiner eigenen Interessen erforderlich ist[357]. Eine Passageverweigerung dürfte insbesonders dann gerechtfertigt sein, wenn die Gefahr besteht, daß bei einer Niederschlagung der Erhebung durch den Mutterstaat die Streitigkeiten auf das Gebiet des umschließenden Staates ausgedehnt werden. An der Berechtigung zur Passageverweigerung fehlt es jedoch, wenn der umschließende Staat für den Ausbruch der Unruhen verantwortlich ist[358].

Die Staatenpraxis bietet nur wenig Anhaltspunkte dafür, inwieweit Kriege ein Passagerecht beinflussen können. Für den Fall, daß zwischen dem Mutterstaat und dem umschließenden Staat ein Krieg ausbricht, dürfte folgendes richtig sein: Während der Dauer der Feindseligkeiten hat das Enklavengebiet den gleichen Rechtsstatus wie das Hauptlandgebiet des Mutterstaates. Die Enklave kann auch von dem umschließenden Staat angegriffen und besetzt

356) Vgl. Fiore, S. 435; Oberer, S. 29.
357) Vgl. ICJ Reports, 1960, S. 45.
358) Vgl. Farran, S. 306.

werden. Da die Grenzen eines Staates durch den Kriegsausbruch nicht automatisch geändert werden, besteht das Passagerecht wegen seines ebenfalls gebietsbezogenen Charakters weiter. Das Recht zur Ausübung der Passage ruht jedoch während der Dauer der Feindseligkeiten[359].

Wenn der umschließende Staat mit dritten Mächten Krieg führt, so bleibt dadurch das Passagerecht zu Gunsten des Mutterstaates unberührt. Dementsprechend haben die deutschen Truppen während des zweiten Weltkrieges die Passagepraxis für die spanische Enklave Llivia respektiert[360].

Schwieriger ist die Rechtslage, wenn sich der Enklaven-Mutterstaat mit dritten Staaten im Kriegszustand befindet, während der umschließende Staat neutral bleibt. Gegen die Passage von Zivilpersonen und Zivilbeamten, Polizeibeamten und allgemeinen Gütern wurden nach der bisherigen Staatenpraxis in solchen Fällen von keiner Seite Einwendungen erhoben. Wie verhält es sich jedoch mit dem Durchmarsch von Truppenverbänden? Oppenheim-Lauterpacht sehen in der Gewährung von Truppenpassage zu Gunsten des Enklaven-Mutterstaates einen Neutralitätsbruch, es sei denn, daß die militärische Passage auch ausdrücklich für den Kriegsfall vereinbart wurde[361].

Es erscheint fraglich, ob sich auf diese Frage eine allgemeingültige Antwort finden läßt. Als mit den Neutralitätspflichten unvereinbar dürfte zu bewerten sein, wenn der umschließende Staat die Durchfuhr von Waren, Waffen oder Munition zur Errichtung oder Verstärkung militärischer Anlagen in der Enklave duldet. So unterbanden die Niederlande während des ersten Weltkriegs die Zufuhr von Material nach der belgischen Enklave Baarle-Hertog, das dort zum Betrieb einer Funkanlage dienen sollte[362]. Wenn der

---

359) Vgl. Calvo, S. 356; Váły, S. 323.
360) Vgl. Raton, S. 191.
361) Vgl. Oppenheim-Lauterpacht, S. 542; ebenso Farran, S. 306.
362) Vgl. Krenz, S. 124.

umschließende Staat dennoch derartige Transporte zuläßt, läuft er Gefahr, daß die Kriegsgegner des Mutterstaates zur Einnahme dieser Befestigungen und Anlagen sein Territorium betreten.

2. Bei Staatensukzession

Es ist jetzt zu prüfen, inwieweit eine Staatennachfolge auf die Verkehrsverbindungen mit Enklaven einwirkt. Die Schaffung nationaler Einheitsstaaten in Deutschland und Italien im 19. Jahrhundert führte dazu, daß Büsingen und Campione einer anderen Staatgewalt unterstellt wurden; die für diese beiden Enklaven bestehenden Passageregelungen wurden davon nicht berührt. Bei Dadra, Nagar-Aveli und Ajuda wurden die umschließenden Gebiete souverän; eine Staatensukzession trat damit auch für die in Nagar-Aveli gelegene indische Enklave Megual ein. Bis zum Beginn der Aufstände in Dadra und Nagar-Aveli wurden die bisherigen portugiesischen Passagerechte im wesentlichen von Indien respektiert; für Megual blieb es ebenfalls bei der bisherigen Passageregelung. Im Falle Ajudas wurde bald nach Beendigung der französischen Herrschaft das Gebiet der Enklave von der Republik Dahome annektiert. Wenn man berücksichtigt, daß bei den eben genannten außereuropäischen Enklaven auch nationalistische Bestrebungen zur Beseitigung der Enklavenkolonien die Verweigerung der Passage zumindest mitbeeinflußt haben, so spricht zwar manches dafür, daß bei Enklaven, die vom umschließenden Staat als zu Recht bestehend anerkannt werden, eine Staatensukzession, insbesondere eine solche beim umschließenden Staat, auf das Passagerecht ohne Einfluß bleibt; ein allgemeines Gewohnheitsrecht läßt sich jedoch aus dieser geringen und zudem uneinheitlichen Staatenpraxis nicht entwickeln. Vielleicht kann uns die Lehre von den Staatsservituten eine Antwort darauf geben, welchen Einfluß Staatensukzessionen auf Passagerechte haben.

Einschränkungen der Gebietssouveränität eines Staates zu Gunsten eines anderen Staates werden weitverbreitet als völkerrechtliche Servituten oder Staatsservituten bezeichnet. Nach überwiegender Meinung bleibt eine solche Servitut auch beim Wechsel der beteiligten Gebietsherren bestehen[363]. Danach wäre lediglich erforderlich, die Passagerechte als Staatsservituten zu klassifizieren, und es wäre der Beweis erbracht, daß Staatensukzessionen auf Passagerechte ohne Einfluß sind. In ihrer eingehenden Untersuchung des Einflusses von Staatensukzessionen auf den Bestand von Staatsservituten hat Herbst den Nachweis erbracht, daß die Staatenpraxis in der Frage des Fortbestands der Staatsservituten uneinheitlich ist und zu einer individuellen Beurteilung neigt; ein allgemeiner Gewohnheitsrechtssatz über den automatischen Übergang von Staatsservituten auf den Nachfolgestaat läßt sich nicht nachweisen[364].

Bei Servituten mit überwiegend politischem Inhalt ist von Fall zu Fall zu prüfen, ob die Servitut nicht unter dem Gesichtspunkt der clausula rebus sic stantibus als erloschen zu betrachten ist[365]. Andererseits besteht die Tendenz, lokale Rechte und Pflichten bei Staatensukzessionen fortbestehen zu lassen[366]. So ist beispielsweise anerkannt, daß Gebietsschulden (dettes hypothécaires) bei einem Staatenwechsel auf den Gebietsnachfolger übergehen[367]. Ebenso ist bei Verträgen mit territorialer Beziehung, zu denen auch Passageverträge zu zählen wären, die Individualität der an den Verträgen beteiligten Staaten weniger wichtig. Der durch den Vertrag begründete Rechtszustand haftet künftig an dem Gebiet, und die vertraglichen

---

363) Vgl. Berber, S. 303; Fiore, S. 435; Oberer, S. 19; Oppenheim-Lauterpacht, S. 541 f.
364) Vgl. die Zusammenfassung bei Herbst, S. 176 f.
365) Vgl. Berber, S. 258.
366) Vgl. Herbst, S. 176 f; Oppenheim-Lauterpacht, S. 159.
367) Vgl. Verdross, Völkerrecht, S. 258.

Rechte und Pflichten sind solche des Staates, dem jeweils das Gebiet untersteht[368]).

Für den Fortbestand des Enklaven-Passagerechts bei Staatensukzessionen spricht noch eine weitere Überlegung: Passagerechte sollen es den Enklavenbewohnern ermöglichen, mit dem Hauptstaatsgebiet und dessen Bewohnern Verbindung zu halten. Die wirtschaftliche Lebenskraft der Enklaven ist häufig von einer ausreichenden Verbindung zum Hauptlandgebiet abhängig. Andererseits kann der Mutterstaat ohne ausreichende Passagemöglichkeiten die Enklave nicht verwalten. Fehlt es an einem Zugangsrecht zu der Enklave, so kann sie praktisch abgeschrieben werden. Auf Seiten des Mutterstaates und der Enklave stehen eminent wichtige Interessen auf dem Spiel. Bei Bestehen eines Passagerechts dürften sich deshalb der Mutterstaat wie der umschließende Staat darüber einig sein, daß die Passage so lange, wie sie erforderlich ist, gewährt wird. Es gehört dann zum Inhalt des Passagerechts, daß es unabhängig vom Bestand des Gebietsherrn fortbesteht. Wenn nach einer Staatensukzession der umschließende Staat die Passage verweigert oder ungebührlich einschränkt, so könnte dies nur als verdeckter Versuch einer Annexion der Enklave angesehen werden. Will sich der umschließende Staat nicht diesen Folgen aussetzen, so muß er das Passagerecht auch bei einer Staatennachfolge respektieren.

Wie eben ausgeführt wurde, kann der durch das Passagerecht begünstigte Staat ohne dieses seine Gebietssouveränität nicht voll ausüben; in diesem Punkt der offensichtlichen Notwendigkeit eines Rechtes unterscheidet sich das Passagerecht auch grundsätzlich von anderen Staatsservituten wie Fischerei- und Schiffahrtsrechten oder dem Recht auf Errichtung militärischer Stützpunkte; es erscheint richtig, daß bei den eben genannten Rechten ein Fortbestand bei Staatensukzessionen nicht ohne weiteres unterstellt werden kann.

---

368) Vgl. Dahm, Bd. 1, S. 108.

Die dargelegten Gründe dürften dagegen den Schluß rechtfertigen, daß Passagerechte vom Wechsel der Gebietsherren unabhängig sind[369].

VIII Das Recht der umschließenden Staaten auf Transit durch Enklaven

Wir haben uns ausführlich damit befassen müssen, wie die Verkehrsverbindungen zwischen Mutterstaat und Enklaven über das dazwischenliegende fremde Staatsgebiet geregelt sind. Demgegenüber ist die Frage, ob die Souveränität des Enklavenstaates durch ein Recht des umschließenden Staates auf freie Durchfahrt über das Enklavengebiet beschränkt wird, offensichtlich von geringerer Bedeutung und soll hier nur als Exkurs behandelt werden.

Dem Staat, in dessen Gebiet eine Enklave liegt, kann zur Vermeidung von Umwegen an einem Transitrecht durch das Enklavengebiet gelegen sein. Für die spanische Enklave Llivia ist ein derartiges Transitrecht zu Gunsten Frankreichs für Privatpersonen und Waren in Artikel 21 der französisch-spanischen Konvention vom 26. Mai 1866[370] niedergelegt. Bei den Baarle-Enklaven können kraft Gewohnheitsrechts sowohl die Niederländer die belgischen Enklaven als auch die Belgier die niederländischen Gebietsteile überqueren. Mit Ausnahme der Truppenpassage umfaßt dieses Recht alle Arten des Transits[371]. Da die in der Schweiz

---

369) Vgl. Lauterpacht, S. 123, der ebenfalls das Fortbestehen einer territorialen Beschränkung bei einer Staatensukzession annimmt, wenn dem Inhalt der Souveränitätsbeschränkung zu entnehmen ist, daß sie für dauernd gedacht ist und den Wechsel in der Gebietssouveränität überdauern soll; Verdross, Völkerrecht, S. 294.

370) S.o. S. 67.

371) Vgl. Note des niederländischen Außenministeriums an die portugiesische Gesandtschaft im Haag v. 4. 5. 1956.

gelegenen Enklaven Büsingen und Campione schweizerisches Zollinland sind bzw. als solches behandelt werden, bereitet der Transit von Waren und Privatpersonen keine Schwierigkeiten. Es liegen keine Hinweise vor, daß im Dienst befindlichen schweizerischen Zivilbeamten der Durchgang durch die Enklave verwehrt wurde. Schweizerische Grenzorgane dürfen in Büsingen seit Aufhebung des Zollkordons die Enklave in Uniform und mit Waffen passieren[372]. Der Durchmarsch uniformierter und bewaffneter Personen wird für Campione nicht geduldet. Hier kam es zweimal zu italienischen Beschwerden, als einzelne Schweizer Soldaten und Grenzwächter den Abkürzungsweg über Campione benutzten[373].

Da weitere Einzelheiten über den Transit durch Enklaven nicht bekannt geworden sind, erhebt sich die Frage, wie es sich bei den Enklaven und den Passagearten verhält, wo dieser Transit weder durch Vertrag oder lokales Gewohnheitsrecht geregelt noch durch einen Zollanschluß erleichtert wird.

Ein allgemeines Gewohnheitsrecht scheint sich nicht gebildet zu haben. Eine Enklave behindert den umschließenden Staat in der Regel nicht mehr als irgendwelche Grenzvorsprünge des Nachbarstaates. Da für den Transit durch diese Grenzausbuchtungen beim Fehlen vertraglicher Abmachungen nur die allgemeinen Transitbestimmungen gelten, dürfte auch für den Transit durch Enklaven keine andere, vorgegebene Regelung bestehen. Der Transit richtet sich deshalb nach den jeweiligen für das Betreten des Enklavenmutterstaates gültigen Bestimmungen.

In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 755. Sowie die Note des belgischen Außen- und Handelsministeriums v. 3. 7. 1956 an die portugiesische Botschaft in Brüssel. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 761.

372) Vgl. Brintzinger, S. 69.

373) Vgl. Becker, S. 22.

Ausblick

Die Untersuchung der völkerrechtlichen Stellung der Enklaven hat gezeigt, daß der Frage der Passageregelung besonderes Gewicht zukommt. Wir haben gesehen, daß ein solches Passagerecht in unterschiedlichem Ausmaß auf verschiedenen Grundlagen entstehen kann. Eine befriedigende Passageregelung ist geradezu die Voraussetzung für den Fortbestand einer Enklave.

Die Zahl der Enklaven ist zwar im Verlauf der letzten Jahrhunderte erheblich zusammengeschrumpft; dennoch läßt sich aus heutiger Sicht nicht voraussagen, daß diesen reizvollen Ausnahmeerscheinungen des Völkerrechts nur noch eine beschränkte Lebensdauer vergönnt sei. Der Fortbestand der außereuropäischen Enklaven ist aus verschiedenen Gründen ungewiß. Dagegen scheint die Situation der europäischen Enklaven[374] so gefestigt zu sein, daß ihr Verschwinden nur durch gewaltsame Gebietsänderungen oder bei einer Staatenverschmelzung im Zuge fortschreitender europäischer Einigung möglich erscheint. Das Festhalten an den Enklaven dürfte dabei sowohl auf Wünsche der Enklavenbevölkerung wie auch auf das Interesse des Mutterstaates zurückzuführen sein. Wieweit jedoch die wirtschaftliche Ausrichtung auf den umschließenden Staat und die volkstumsmäßige und geschichtliche Verbundenheit mit dem umgebenden Gebiet zur Entfremdung vom Mutterstaat führen kann, wird bei Büsingen deutlich, wo sich beispielsweise an der Bundestagswahl von 1953 nicht einmal 10 % der Wahlberechtigten beteiligten[375].

---

374) Verenahof, das jetzt der Schweiz angegliedert wird, nahm schon immer eine Sonderstellung ein.
375) Vgl. Stuttgarter Zeitung v. 14. 1. 1954, zitiert nach Oberer, S. 10.

A n h a n g I

Der portugiesisch-indische Streitfall vor dem Internationalen Gerichtshof

Am 22. Dezember 1955 erhob Portugal Klage vor dem Internationalen Gerichtshof im Haag. Nachdem in einer Zwischenentscheidung aus dem Jahre 1957 die indischen Einwände gegen die Zuständigkeit des Gerichts zurückgewiesen worden waren[376], entschied der IGH den Streitfall am 12. April 1960.

Portugal begehrte vom Gericht folgende Entscheidung:

1) "De dire et juger:
a) que le Portugal a un droit de passage sur le territoire de l'Inde en vue d'assurer les liaisons entre son territoire de Damao 'Damao du littoral' et ses territoirres enclavés de Dadra et de Nagar Aveli;
b) que ce droit comporte le transit des personnes et des biens, ainsi que le passage des représentants de l'autorité et des forces armées nécessaires pour assurer le plein exercice de la souveraineté portugaise dans les territoires en question.

2) De dire et juger:
a) que le Gouvernement de l'Inde doit respecter ce droit;
b) qu'il doit s'abstenir, en conséquence, de tout acte susceptible d'en entraver ou d'en compromettre l'exercice;
c) qu'il ne peut davantage laisser s'accomplir de tels actes sur son territoire.

3) De dire et juger que le Gouvernement de l'Inde a agi et continue d'agir contrairement aux obligations rappelées ci-dessus;

4) De l'inviter à mettre fin à cet état des choses illicites."(377)

---

376) Vgl. ICJ Reports, 1957, S. 124 - 180.
377) Vgl. Mémoire du Gouvernement portugaise, Juin 1956. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 33.

Portugal behauptete, daß es auf Grund des mit den örtlichen Machthabern abgeschlossenen dritten Vertrages von Punem aus dem Jahre 1779 sowie der Abkommen von 1783 und 1785 die volle Souveränität über diese Enklaven erlangt habe, woraus sich ein Recht auf Zugang zu diesen Gebietsteilen ergebe[378]. Der IGH lehnte es jedoch ab, in diesen Verträgen eine Übertragung von Souveränitätsrechten zu erblicken, und folgerte daraus, daß die in Rede stenenden Gebiete damals noch nicht den Status einer Enklave besaßen. Ein Passagerecht wie es von Portugal beansprucht werde, könne deshalb damals noch nicht bestanden haben[379].

Zum Beweis für den Erwerb der Souveränität berief sich Portugal ferner auf ein Abkommen von 1785, durch das ihm die Verpflichtung auferlegt wurde, in diesen Gebieten auftretende Revolten zu unterdrücken[380]. Nach Meinung des Gerichts hatte Portugal aber auch durch diesen mit indischen Fürsten abgeschlossenen Vertrag nicht die Souveränität über die Enklaven erlangt[381].

Am 26. Dezember 1878 wurde zwischen Großbritannien und Portugal ein Handels- und Auslieferungsvertrag geschlossen, der sich u.a. auch mit den Durchfahrtsrechten der Portugiesen durch die englischen Besitzungen in Indien befaßte[382]. Dieser Vertrag trat aber bereits 1892 wieder außer Kraft[383].

Da es an einer vertraglichen Grundlage für das von Portugal beanspruchte Passagerecht fehlte, prüfte das Gericht, ob, wie ebenfalls von Portugal behauptet wurde,

---

378) AaO, S. 26 f; der Text der genannten Verträge ist in französischer Übersetzung abgedruckt in: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 34 - 44.
379) Vgl. ICJ Reports, 1960, S. 38 f.
380) Vgl. Mémoire du Gouvernement de la République portugaise, Juin 1956. In: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 27.
381) Vgl. ICJ Reports, 1960, S. 64.
382) Der Vertrag ist abgedruckt in: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 1, S. 364 - 377.

lokales Gewohnheitsrecht ein Passagerecht zu Gunsten Portugals geschaffen hatte. Das Gericht stellte fest, daß Portugal während der sog. Britischen Periode von 1818 bis 1947 die Souveränität über die beiden Enklaven erworben hatte. Es führte dazu aus:

> "The exclusive authority of the Portuguese over the villages was never brought in question. Thus Portuguese sovereignty over the villages was recognized by implication and was subsequently tacitly recognized by India. As a consequenze the villages comprised in the Maratha grant acquired the character of Portugueses enclaves within Indian territory."(384)

Das Gericht befaßte sich dann damit, inwieweit ein gewohnheitsmäßiges Passagerecht bestand, und ging dabei von dem Rechtszustand im Jahre 1954 aus, also bevor die Enklaven von dem portugiesischen Küstenstützpunkt Damao abgeschnitten waren, während doch Portugal in erster Linie die Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung des Rechtsstreits interessierte.

Der IGH hat Portugal nach der Rechtslage von 1954 ein begrenztes Passagerecht zugestanden. Es wird unterschieden zwischen der Passage von Privatpersonen, Zivilbeamten und Waren auf der einen und der Passage von bewaffneter Polizei, Militär, Waffen und Munition auf der anderen Seite. Zu dem Durchgangsrecht der ersten Kategorie führte das Gericht aus:

> " .....the passage of private persons and civil officials was not subject to any restrictions, beyond routine control, during these periods. There is nothing on the record to indicate the contrary.
>
> Goods in general, that is to say, all merchandise other than arms and ammunition, also passed freely between Daman and the enclaves during the periods in question, subject only, at certain times, to customs regulations and such regulation and control as were necessitated by considerations of security or revenue. The general prohibition of the transit of

383) Counter-Memorial of the Government of India, March 1958, in: ICJ, Pleadings, 1960, Vol. 2, S. 55f.
384) ICJ Reports, 1960, S. 39.

salt and, on certain occasions, upon that of liquor and materials for the distillation of liquor, were specific measures necessitated by the considerations just referred to. The scope and purpose of each prohibition were clearly defined. In all other cases the passage of goods was free. No authorization or licence was required.

The Court, therefore, concludes that, with regard to private persons, civil officials and goods in general there existed during the British and post-British periods a constant and uniform practice allowing free passage between Daman and the enclaves. This practice having continued over a period extending beyond a century and a quarter unaffected by the change of regime in respect of the intervening territory which occurred when India became independent, the Court is, in view of all the circumstances of the case, satisfied that that practice was accepted as law by the Parties and has given rise to a right and a correlative obligation.

The Court therefore holds that Portugal had in 1954 a right of passage over intervening Indian territory between coastal Daman and the enclaves and between the enclaves, in respect of private persons, civil officials and goods in general, to the extent necessary, as claimed by Portugal, for the exercise of its sovereignty over the enclaves, and subject to the regulation and control of India."(385)

Der Beschluß, daß insoweit ein portugiesisches Passagerecht bestand, wurde mit elf gegen vier Stimmen gefaßt. Als eine der Gegenstimmen sei hier das Sondervotum des argentinischen Richters Moreno Quintana erwähnt. Er meint, das von Portugal beanspruchte Passagerecht sei nicht hinreichend substantiiert, und endet mit der Feststellung, daß Indien 1947 seine für lange Zeit verlorene territoriale Souveränität zurückgewonnen und damit auch seine frühere Rechtsstellung erlangt habe, so daß es gleichgültig sei, ob Portugal in der Zwischenzeit die Passage gestattet worden sei oder nicht[386]. Einige Kommentatoren der Entscheidung haben die historischen Fakten, von denen das Gericht ausgegangen ist, in Zweifel gezogen. So meint Thomas, daß sich Groß-

385) ICJ Reports, 1960, S. 40.
386) AaO, S. 95.

britannien und später Indien einem portugiesischen Passageanspruch stets widersetzt hätten[387].

Die Passage portugiesischer Truppen war in der Vergangenheit unterschiedlich gehandhabt worden. Während der Wirksamkeit des portugiesisch-britischen Vertrages von 1878 war die Truppenpassage nur nach Einholung einer Erlaubnis zulässig[388]. Portugiesische Truppen, die die Enklave aufsuchten, hatten jedoch auch mehrfach keine Erlaubnis, ohne daß dies von britischer Seite beanstandet wurde. Das Erfordernis einer vorherigen Erlaubnis für die Truppenpassage wurde in einem Abkommen von 1913 wiederholt[389]. Die Passage von bewaffneten Polizeikräften, Waffen und Munition war nach den Bestimmungen der maßgeblichen Verträge ebenfalls nur mit besonderer Erlaubnis gestattet[390].

Das Gericht ging in seiner Entscheidung davon aus, daß für alle Arten dieser zweiten Kategorie der Passage vorher eine Erlaubnis eingeholt werden mußte. Es folgerte daraus, daß das Erfordernis einer Erlaubnis das Bestehen eines Passagerechts ausschließe. Zwar sei die Erlaubnis in jedem bekannten Fall erteilt worden, jedoch könne daraus für Großbritannien oder später für Indien nicht eine Pflicht zur Gestattung der Passage hergeleitet werden[391]. Für diese Entscheidung des Gerichts fand sich nur eine knappe Mehrheit von acht gegen sieben Stimmen. Wenn das Gericht ausführt,

> "There was established a clear distinction between the practice permitting free passage of private persons, civil officials and goods in general, and the practice requiring previous authorization, as in the case of armed forces, armed police, and arms and ammunition,"(392)

---

387) Vgl. Thomas, S. 20.
388) Vgl. ICJ Reports, 1960, S. 41; vgl. ferner die Nachweise bei Krenz, S. 135.
389) Vgl. ICJ Reports, 1960, S. 42.
390) Vgl. ICJ Reports, 1960, S. 42 f.
391) Ibidem.
392) ICJ Reports, 1960, S. 43.

so wird diese Feststellung durch die Abstimmungsverhältnisse widerlegt. Vier Richter stimmten nämlich gegen jegliches Passagerecht zu Gunsten Portugals, während sieben Richter Portugal ein uneingeschränktes Passagerecht zubilligen wollten, so daß von insgesamt fünfzehn Richtern nur vier zwischen den beiden Kategorien der Passage unterschieden.

Die Richter, die auch ein Durchfahrtsrecht für Militär und Polizei befürworteten, gingen überwiegend von der Überlegung aus, daß die Erteilung der Erlaubnis nicht im freien Ermessen Englands bzw. Indiens gelegen habe. Die Verweigerung der Erlaubnis sei nach Treu und Glauben nur dann zulässig gewesen, wenn höhere Interessen Indiens bedroht gewesen wären[393].

Zu der Frage, ob Indien, als es Portugal die Passage verweigerte, seinen Verpflichtungen zuwiderhandelte, wies Indien mit Nachdruck darauf hin, daß es bei einem Versuch Portugals, den Aufstand in den Enklaven zu unterdrücken, zu verzweifelten Kämpfen hätte kommen können, die auch indisches Gebiet in Mitleidenschaft gezogen hätten. Eine Gestattung der Passage hätte den äußeren und inneren Frieden Indiens bedrohen können[394]. Der IGH hat sich offenbar von diesen Argumenten leiten lassen, wenn er sagt:

> "In view of the tension then prevailing in intervening Indian territory, the Court is unable to hold, that India's refusal of Passage to the proposed delegation and its refusal of visas to Portuguese nationals of European origin and of native Indian Portuguese in the employ of the Portuguese Government was action contrary to its obligation resulting from Portugal's right of Passage. ..... The Court is of the view that India's refusal of passage in those cases was, in the circumstances, covered by its power of regulation and control of the right of passage of Portugal."(395)

---

393) Vgl. die Sondervoten der Richter Armand-Ugon, Sir Percy Spender und Fernandès. In: ICJ Reports, 1960, S. 81, 102, 109 f, 133.
394) Über den indischen Standpunkt vgl. de Visscher, S. 708.
395) ICJ Reports, 1960, S. 45.

Sechs Richter sahen jedoch in dem indischen Verhalten einen Bruch seiner Verpflichtungen. Der Richter Spender weist gegenüber dem indischen Argument, daß die Aufstände in den Enklaven Anlaß zur Unterbrechung der Passage gewesen seien, darauf hin, daß Indien bereits seit 1950 in steigendem Maße und ohne ersichtlichen Grund die Durchfahrt der Portugiesen behindert habe[396]. Verzijl kommt in seiner Besprechung des Urteils des IGH zu dem Ergebnis, daß Indien völkerrechtlich verpflichtet gewesen sei, Portugal bei der Wiederherstellung der Herrschaft in den Enklaven zu unterstützen, weil die Aufständischen von indischem Gebiet aus in die Enklaven eingedrungen seien[397].

Es bestanden nicht nur unter den Richtern erhebliche Meinungsverschiedenheiten; auch in der das Urteil kommentierenden Fachpresse hat die Entscheidung neben Zustimmung teilweise heftige Ablehnung gefunden. Verzijl meint, daß das bittere Gefühl des Verdachts bleibe, daß sogar in der internationalen Justiz die Macht über das Recht siege[398]. Als Beispiel dafür, wieweit politische Wünsche die Urteilsfindung mitbestimmten, sei zum Abschluß noch einmal der argentinische Richter Moreno Quintana zitiert:

> " ..... to support the portuguese claim in this case, which implies survival of the colonial system, without categorical and conclusive proof is to fly in the face of the United Nations Charter"
>
> und
>
> " ..... International Law must adopt itself to political necessities."(399)

---

396) ICJ Reports, 1960, S. 110 - 112.
397) Vgl. Verzijl, S. 242.
398) Vgl. Verzijl, S. 242.
399) ICJ Reports, 1960, S. 95 f.

A n h a n g II

Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland vom 23. November 1964 über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet[400)]

Der Schweizerische Bundesrat und der Präsident der Bundesrepublik Deutschland, von dem Wunsche geleitet, die sich aus der besonderen geographischen Lage der Gemeinde Büsingen am Hochrhein ergebenden Beziehungen zur Schweizerischen Eidgenossenschaft den beiderseitigen Interessen anzupassen, sind übereingekommen, einen Vertrag über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet zu schließen.

I. Teil

Zollanschluß und Anwendung schweizerischen Rechts

1. Abschnitt

Allgemeine Regelung

Artikel 1

Das von der Schweiz umgebene Gebiet der Gemeinde Büsingen am Hochrhein, im folgenden "Büsingen" genannt, das vom deutschen Zollgebiet ausgeschlossen bleibt, wird unbeschadet der politischen Zugehörigkeit zur Bundesrepublik dem schweizerischen Zollgebiet angeschlossen.

---

400) Der Vertrag ist abgedruckt in Drucksache II, S. 2 - 11.

Artikel 2

(1) In Büsingen finden, soweit im folgenden nicht Sonderregelungen vorgesehen sind, die schweizerischen (eidgenössischen und kantonalen) Rechts- und Verwaltungsvorschriften Anwendung, die sich auf folgende Gegenstände beziehen:

a. Zölle;
b. Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren;
c. aus dem Bereich der Landwirtschaft:
   1. Brotgetreidewirtschaft;
   2. Erhaltung des Ackerbaus und Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die Absatzmöglichkeiten, ausgenommen Pflanzenzüchtung, Saatgutproduktion und Zuckerrüben;
   3. Tierzucht;
   4. Verwertung, Abnahme und Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie sonstige Vergünstigungen;
   5. Milch und Milchprodukte;
   6. Geflügelhaltung und Eierwirtschaft;
   7. Dünge- und Futtermittel, Sämereien, Pflanzenschutz- und Unkrautvertilgungsmittel sowie sonstige landwirtschaftliche Hilfsstoffe;
   8. landwirtschaftlicher Pflanzenschutz, ausgenommen staatliche Kostenbeteiligung im Zusammenhang mit Hagel- und anderen Elementarschäden;
   9. forstliches Saatgut und Forstpflanzen;
   10. Kartoffelverwertung;
   11. Tierseuchenbekämpfung;
   12. Treibstoffvergünstigung für die Landwirtschaft;
d. aus dem Bereich des Gesundheitswesens:
   1. Grenzsanitätsdienst;
   2. Leichentransporte, ausgenommen solche innerhalb einer Gemeinde;
   3. Arzneimittelwesen und Heilmittelverkehr;
   4. Sera und Impfstoffe;
   5. Arsenderivate;

6. Verkehr mit Giften;
7. Betäubungsmittelwesen;
8. Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände;
9. Absinth und anisierte Getränke;
10. Kunstwein und Kunstmost;

e. wirtschaftliche Kriegsvorsorge und Kriegswirtschaft (Versorgung der Zivilbevölkerung im Notstandsfall);
f. technische Kontrolle von Erzeugnissen der Uhrenindustrie;
g. Warenumsatzsteuer;
h. fiskalische Belastung des Tabaks;
i. Steuern auf Bier und sonstige Getränke soweit in beiden Vertragsstaaten der Bund für die Gesetzgebung zuständig ist;
k. gebrannte Wasser (Branntwein);
l. Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren;
m. Statistik des grenzüberschreitenden Warenverkehrs;
n. staatsgefährliches Propagandamaterial;
o. Herstellung von Münzen (einschließlich Goldmünzen), die den schweizerischen Münzen im Gepräge, Gewicht oder Größe gleich oder ähnlich sind.

Die für diese Gegenstände in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften finden in Büsingen keine Anwendung.

(2) Soweit nach Absatz 1 schweizerisches Recht Anwendung findet und im folgenden nichts anderes bestimmt ist, steht Büsingen Schaffhauser Gebiet gleich und kommt der Gemeinde Büsingen am Hochrhein die gleiche Rechtsstellung wie einer Gemeinde des Kantons Schaffhausen zu.

(3) Soweit nach den in Absatz 1 für anwendbar erklärten schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Anwendung dieser Vorschriften oder die Erteilung von Bewilligungen an das Vorliegen von rechtlichen Voraussetzungen gebunden ist, die die Einwohner von Büsingen nicht erfüllen können, gelten diese Voraussetzungen als erfüllt, wenn sie nach den deutschen Rechtsvorschriften vorliegen oder nicht erforderlich sind.

(4) Soweit nach Absatz 1 schweizerisches Recht Anwendung findet und im folgenden nichts anderes bestimmt ist, wird es von schweizerischen Behörden vollzogen. Personen, die von den in Büsingen anzuwendenden schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften betroffen werden, stehen in bezug auf Rechtsbehelfe und Rechtsschutzinstanzen den schweizerischen Einwohnern des übrigen schweizerischen Zollgebietes gleich.

Artikel 3

(1) Forderungen, die von schweizerischen Behörden auf Grund der in Artikel 2, Absatz 1 genannten Vorschriften gegen Einwohner von Büsingen erhoben werden, werden auf Ersuchen der zuständigen schweizerischen Behörde von dem für Büsingen zuständigen deutschen Finanzamt nach den für die Beitreibung von Abgabenforderungen maßgebenden deutschen Vorschriften beigetrieben.

(2) Grundlage für die Beitreibung in Gegenstände, an denen ein Zollpfandrecht nicht besteht, bildet die rechtskräftige und vollstreckbare Entscheidung der zuständigen schweizerischen Behörde. Auf der Entscheidung müssen die Zuständigkeit der entscheidenden Behörde, die Rechtskraft und die Vollstreckbarkeit von der gemäß Schlußprotokoll zu bezeichnenden schweizerischen Behörde bescheinigt sein.

(3) Die schweizerische Entscheidung unterliegt nicht der sachlichen Nachprüfung durch die deutschen Behörden. Stellen diese jedoch fest, daß die Entscheidung offensichtlich Unrichtigkeiten enthält, so können sie die Entscheidung der schweizerischen Behörde zurückgeben. Diese entscheidet endgültig und verbindlich über die Berichtigung.

(4) Einwendungen des Vollstreckungsschuldners gegen den Anspruch, dessen Erfüllung erzwungen werden soll, sind außerhalb des Zwangsverfahrens vor der zuständigen schweizerischen Behörde zu verfolgen. Die Zwangsvollstreckung wird dadurch nicht aufgehalten, solange nicht die schweizerische Behörde um die Einstellung ersucht.

(5) Die in Absatz 1 genannten Ansprüche schweizerischer Behörden stehen bei der Zwangsvollstreckung und im Konkurs entsprechenden Ansprüchen deutscher Behörden gleich.

(6) Besitzt ein Einwohner von Büsingen Vermögenswerte in der Schweiz, so kann die schweizerische Behörde gegen ihn wegen Forderungen gemäß Absatz 1 die Beitreibung (Betreibung) auch in der Schweiz nach schweizerischem Recht vornehmen. Hierbei gilt die Stadt Schaffhausen als Betreibungsort.

2. Abschnitt

Sonderregelungen

Artikel 4

Soll ein Gegenstand, an dem das schweizerische Zollpfandrecht besteht, dem Inhaber ohne seine Einwilligung weggenommen werden, so hat der ausführende schweizerische Zollbeamte einen deutschen Zollbeamten hinzuzuziehen, der darüber wacht, daß sich die Maßnahme nicht von ihrem Zweck entfernt.

Artikel 5

(1) Folgende aus dem deutschen Zollgebiet nach Büsingen verbrachten und von Büsingen in das deutsche Zollgebiet zurückgebrachten Waren, die aus dem freien deutschen Verkehr stammen, sind von schweizerischen Ein- und Ausgangsabgaben einschließlich Warenumsatzsteuer sowie von wirtschaftlichen Ein- und Ausfuhrverboten und -beschränkungen befreit:

1. Waren, die deutsche Bundes-, Landes- und Kreisbehörden zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben in Büsingen benötigen, ausgenommen Lebensmittel, Genussmittel, Getränke und Futtermittel;
2. amtliche Vordrucke (Formulare), Gesetzesblätter und Literatur, die die Gemeinde Büsingen am Hochrhein zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben benötigt;

3. Lehr- und Lernmittel für öffentliche Schulen, soweit ihre besondere Art von den deutschen Schulbehörden vorgeschrieben ist;
4. andere Waren, welche die Gemeinde Büsingen am Hochrhein zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben benötigt, sofern sie für diese Waren von einer deutschen öffentlich-rechtlichen Körperschaft außerhalb von Büsingen einen Zuschuß erhält oder diese Waren auf Weisung ihrer zuständigen Aufsichtsbehörde im deutschen Zollgebiet beschaffen muß.

(2) Von schweizerischen Eingangsabgaben und wirtschaftlichen Einfuhrverboten und -beschränkungen sind befreit Waren, die zum Pfandverkauf von deutschen Behörden oder Gerichtsvollziehern aus Büsingen in das deutsche Zollgebiet verbracht worden sind und unverkauft nach Büsingen zurückgebracht werden. Entrichtete schweizerische Ausgangsabgaben werden zurückerstattet. Die Erfüllung der Voraussetzungen ist durch amtliche Bescheinigung nachzuweisen.

Artikel 6

Die zuständige schweizerische Behörde erteilt für Büsingen die Milchverkaufsbewilligung ohne Berücksichtigung der Bedürfnisfrage.

Artikel 7

Die Errichtung neuer Geflügelhöfe und Geflügelfarmen mit 150 oder mehr ausgewachsenen Tieren oder die Erweiterung solcher Geflügelhöfe und Geflügelfarmen bedarf einer Bewilligung durch die zuständige schweizerische Behörde. Die Bewilligung kann nur aus Gründen des allgemeinen Wohls, insbesondere wenn die Errichtung oder Erweiterung den schweizerischen Markt gefährden würde, verweigert oder mit Auflagen verbunden werden.

Artikel 8

Die gemäß den Bestimmungen der schweizerischen Alkoholgesetzgebung betreffend die Kartoffelverwertung für die

Übernahme in Betracht kommende Menge wird in dem Sinne begrenzt, daß nicht mehr Kartoffeln aus Büsingen in die Überschußverwertung einzubeziehen sind, als dies der Ablieferung aus Gemeinden des Kantons Schaffhausen mit ähnlichen Produktionsverhältnissen entspricht. Die zuständigen schweizerischen Behörden sind berechtigt, eine dementsprechende Höchstmenge festzusetzen.

Artikel 9

Die Erteilung der Erlaubnis zur Herstellung von Arzneimitteln, eingeschlossen Sera und Impfstoffe, außerhalb der Apotheken richtet sich nur nach deutschem Recht. In bezug auf den Einzelhandel mit Arzneimitteln außerhalb der Apotheken findet das deutsche Recht Anwendung, soweit es strengere Bestimmungen enthält.

Artikel 10

Die nach deutschem Recht in Büsingen zur Berufsausübung zugelassenen Personen stehen hinsichtlich der Anwendung der schweizerischen Betäubungsmittelgesetzgebung den nach schweizerischem Recht zugelassenen Personen gleich.

Artikel 11

(1) Den bei einem in der Schweiz konzessionierten Lohnbrenner im Brennauftrag hergestellten Branntwein erhalten Einwohner von Büsingen, die Stoffbesitzer sind, zu ihrer Verfügung, nachdem sie die durch die schweizerische Alkoholverwaltung festzusetzende Steuer entrichtet haben.

(2) Dem Produzenten, der als Landwirt einen Landwirtschaftsbetrieb führt und ausschließlich Eigengewächs oder selbstgesammeltes Wildgewächs brennen läßt, wird für den Haushalt und den Landwirtschaftsbetrieb ein steuerfreier Eigenbedarf von zehn Litern (größere Betriebe zwanzig Liter) Branntwein pauschal zugebilligt und bei der Steuerfestsetzung in Abzug gebracht.

(3) In Büsingen werden die Funktionen der örtlichen

Brennereiaufsichtsstellen durch die Brennereiaufsichtsstelle der Stadt Schaffhausen ausgeübt.

Artikel 12

Personen, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, sind in Büsingen zum Erwerb von Waffen, für die ein Waffenerwerbsschein erforderlich ist, nicht berechtigt, auch wenn sie einen Waffenerwerbsschein besitzen. Solche Waffen dürfen an sie nicht abgegeben werden.

Artikel 13

Eine Erlaubnis für die Herstellung von Pulver und Sprengstoffen, die nicht unter das Kriegswaffenkontrollgesetz fallen, berechtigt in Büsingen nur zur Herstellung dieser Erzeugnisse für den dortigen Bedarf. Eine Erlaubnis für den Vertrieb dieser Erzeugnisse berechtigt nur zur Abgabe für die Verwendung in Büsingen.

Artikel 14

(1) Eine Zuwiderhandlung auf den in Artikel 2, Absatz 1 genannten Sachgebieten wird auch dann nach schweizerischem Recht beurteilt, wenn der maßgebende Straftatbestand dem schweizerischen Strafgesetzbuch zu entnehmen ist; sie ist nur nach schweizerischem Recht strafbar, auch soweit sie zugleich eine strafbare Handlung nach dem deutschen Strafgesetzbuch darstellt.

(2) Für die Gesamtstrafenbildung stehen schweizerische und deutsche Entscheidungen einander gleich. Die schweizerischen Behörden vollstrecken die von schweizerischen, die deutschen Behörden die von deutschen Gerichten verhängten Strafen. Jedoch darf in dem Staat, in dem zuletzt die Vollstreckung durchgeführt wird, nur der sich aus der Gesamtstrafenentscheidung ergebende Strafrest vollstreckt werden; eine bedingt erlassene oder bedingt ausgesetzte Strafe steht insoweit einer vollstreckten Strafe gleich.

Artikel 15

(1) Für in Büsingen von schweizerischen Behörden vorzunehmende Strafverfolgungshandlungen gelten die folgenden Besonderheiten:

a) Der wegen des Verdachts einer strafbaren Handlung Festgenommene ist spätestens am Tage nach der Festnahme dem zum Erlaß von Haftbefehlen zuständigen Richter von Schaffhausen vorzuführen, der ihm die Gründe der Festnahme mitzuteilen, ihn zu vernehmen und ihm Gelegenheit zu Einwendungen zu geben und der hierauf unverzüglich einen mit Gründen versehenen schriftlichen Haftbefehl zu erlassen oder die Freilassung anzuordnen hat. Gegen die Verhaftung oder die Verweigerung der Haftentlassung ist gemäß der Strafprozeßordnung für den Kanton Schaffhausen die Beschwerde an das Obergericht gegeben.

Von jeder richterlichen Entscheidung über die Anordnung oder Fortdauer einer Haft ist unverzüglich ein Angehöriger des Festgehaltenen oder eine Person seines Vertrauens zu benachrichtigen.

Die Verhaftung eines Deutschen ist dem Landratsamt Konstanz innerhalb 24 Stunden mitzuteilen.

b) Die Durchsuchung einer Wohnung darf nur durch den nach Schaffhauser Recht zuständigen Richter angeordnet werden; ist Gefahr im Verzug, so darf eine Wohnung von den zuständigen Beamten auch ohne richterlichen Befehl durchsucht werden.

Zu jeder Durchsuchung einer Wohnung ist ein deutscher Beamter beizuziehen, der darüber wacht, daß sich die Maßnahme nicht von ihrem Zweck entfernt.

c) Obliegt die Untersuchung nicht einer richterlichen Behörde, so darf der untersuchende Beamte Papiere und Handelsbücher nur einsehen, wenn und soweit ihm ein besonderes gesetzliches Nachschaurecht zusteht oder wenn es der In-

haber genehmigt. Auf Verlangen des Inhabers hat der Beamte die Papiere und Handelsbücher, deren Durchsicht er für geboten hält, in Gegenwart des Inhabers oder seines Vertreters mit dem Amtssiegel in einem Umschlag zu verschließen und dem nach Schaffhauser Recht zuständigen Richter abzuliefern. Dieser hat Papiere und Handelsbücher, die für die Untersuchung Bedeutung haben, der untersuchenden Behörde auszuhändigen oder mitzuteilen, soweit nicht gesetzliche Hinderungsgründe bestehen.

d) Will der zuständige schweizerische Beamte einen Gegenstand, der beschlagnahmt werden soll oder beschlagnahmt worden ist, dem Inhaber ohne seine Einwilligung wegnehmen, so hat der Beamte einen deutschen Beamten beizuziehen, der darüber wacht, daß sich die Maßnahme nicht von ihrem Zweck entfernt.

(2) Ist der nach Absatz 1, Buchstabe b oder d beizuziehende deutsche Beamte der Auffassung, daß eine nach diesen Absätzen getroffene Maßnahme des untersuchenden schweizerischen Beamten sich von ihrem Zweck entfernt, so entscheidet der Verhörrichter in Schaffhausen im Einvernehmen mit dem Landrat in Konstanz. Sichergestellte Gegenstände sind bis zu dieser Entscheidung auf dem Bürgermeisteramt in Büsingen zu hinterlegen.

(3) Kann nach dem schweizerischen Recht eine Strafverfügung der Verwaltung nur mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden, so hat der Betroffene, wenn er Einwohner von Büsingen ist und die Zuwiderhandlung in Büsingen begangen hat, das Recht, gegen die Strafverfügung des zuständigen Departements gemäß Artikel 300 ff des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege die gerichtliche Beurteilung anzurufen; der Gerichtsstand ist bei den für Schaffhausen zuständigen Gerichten begründet.

(4) Hinsichtlich der Wiedergutmachung von zu Unrecht erlittenen Nachteilen finden die Bestimmungen des schweizerischen Rechts in gleicher Weise Anwendung wie in der Schweiz.

II. Teil

Grenzübertritt; fremdenpolizeiliche, arbeitsrechtliche und gewerberechtliche Regelungen

Artikel 16

(1) Im Verkehr zwischen Büsingen und der Schweiz ist für Deutsche und Schweizerbürger ein Grenzübertrittspapier nicht erforderlich. Eine Grenzabfertigung findet nicht statt.

(2) Das Recht auf die Durchführung polizeilicher Kontrollen bleibt unberührt.

Artikel 17

(1) Deutsche, die die Voraussetzungen von Artikel 19, Absatz 1 erfüllen, sind bei Arbeitsaufnahme in dem in Artikel 19 bezeichneten schweizerischen Gebiet der schweizerischen grenzsanitarischen Überwachung nicht unterworfen. Desgleichen sind Deutsche, sie sich aus dem übrigen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zur Arbeit nach Büsingen begeben, deswegen keiner schweizerischen grenzsanitarischen Überwachung unterworfen.

(2) Deutsche mit Wohnsitz in Büsingen sind hinsichtlich der grenzsanitarischen Überwachung an der schweizerisch-deutschen Zollgrenze Schweizerbürgern mit Wohnsitz in der Schweiz gleichgestellt.

Artikel 18

Drittausländer, die für ihren Aufenthalt im Bundesgebiet eine Aufenthaltserlaubnis benötigen, bedürfen einer zusätzlichen Aufenthaltserlaubnis für den Aufenthalt in Büsingen, die das Landratsamt Konstanz nach Anhörung der zuständigen schweizerischen Behörden erteilt.

Artikel 19

(1) Die in diesem Vertrag vorgesehenen fremdenpolizeilichen, arbeitsrechtlichen und gewerblichen Vergünstigungen stehen Deutschen, die die nachfolgenden Voraussetzungen erfüllen, im Kanton Schaffhausen sowie in den in der Anlage zu diesem Vertrag bezeichneten Gebieten der Kantone Thurgau und Zürich zu.

a) Die Vergünstigungen werden allen Deutschen gewährt, die am 1. Januar 1963 in Büsingen Wohnsitz und Aufenthalt hatten und seither ununterbrochen beibehalten haben.

b) Deutsche, die nach dem 1. Januar 1963 in Büsingen Wohnsitz und Aufenthalt genommen haben oder nehmen, erwerben den Anspruch auf die Vergünstigungen nach einem ununterbrochenen Aufenthalt in Büsingen von 10 Jahren. Beim unmittelbaren Zuzug eines Deutschen aus dem in Satz 1 bezeichneten schweizerischen Gebiet nach Büsingen wird die Zeit seines ununterbrochenen Aufenthaltes in diesem Gebiet auf die Wartefrist angerechnet, sofern er nicht fremdenpolizeilich aus der Schweiz weggewiesen worden ist oder die Voraussetzungen für eine solche Maßnahme bei seinem Wegzug aus der Schweiz vorgelegen haben.

c) Der Aufenthalt wird nicht als unterbrochen angesehen, wenn Büsingen zu einem seiner Natur nach vorübergehenden Zweck (z.B. Studium, Ausbildung, Wehrdienst) verlassen wird.

d) Deutsche und deren Ehegatten sowie die im gemeinsamen Haushalt lebenden minderjährigen Kinder (einschließlich Pflege- und Adoptivkinder) erlangen die Vergünstigungen ohne Wartezeit, wenn sie in Büsingen Wohnsitz und Aufenthalt nehmen, um

1. die eheliche Gemeinschaft mit einem in Büsingen wohnhaften Deutschen aufzunehmen;
2. auf einem durch Erbgang zufallenden Grundstück zu wohnen;
3. einen Erwerbsbetrieb weiterzuführen, den sie von in Büsingen wohnhaften Verwandten übernommen haben oder der ihnen durch Erbgang zugefallen ist;

4. den Erwerbsbetrieb eines nach Buchstaben a und b begünstigten Deutschen zu übernehmen und weiterzuführen, der diesen aus persönlichen Gründen nicht weiter betreiben kann, es sei denn, daß der bisherige Inhaber ein gleichwertiges Angebot eines begünstigten Deutschen ausgeschlagen hat.

Bei Zuzug aus anderen als den in den Ziffern 1 bis 3 erwähnten familiären Gründen wird die Zuerkennung der Vergünstigungen ohne Wartezeit oder vor deren Ablauf wohlwollend geprüft.

(2) Schweizerbürger erhalten in Büsingen diese Vergünstigungen, wenn sie in dem in Absatz 1 bezeichneten schweizerischen Gebiet Wohnsitz und Aufenthalt haben. Absatz 1, Buchstaben a bis d gelten entsprechend, wobei anstelle des Gebietes von Büsingen das in Absatz 1 bezeichnete schweizerische Gebiet tritt.

Artikel 20

(1) a. Deutsche, die die Voraussetzungen des Artikels 19, Absatz 1 erfüllen, erhalten auf Gesuch hin die fremdenpolizeiliche Bewilligung, in dem in Artikel 19 bezeichneten schweizerischen Gebiet unter den gleichen Voraussetzungen wie Schweizerbürger als Arbeitnehmer tätig zu sein. Berufe, die von Gesetzes wegen Schweizerbürgern vorbehalten sind, bleiben ausgenommen.

b) Sie werden in gleicher Weise wie Schweizerbürger zu Lehrstellen in jedem Beruf, soweit er nicht von Gesetzes wegen Schweizerbürgern vorbehalten ist, zugelassen und erhalten die erforderliche fremdenpolizeiliche Bewilligung.

c) Die öffentliche Stellenvermittlung steht ihnen im Rahmen ihrer Sonderstellung in gleicher Weise wie Schweizerbürgern offen. Die Möglichkeit, sich selbst eine Arbeitsstelle zu suchen, wird hierdurch nicht berührt.

(2) Schweizerbürger, die die Voraussetzungen des Artikels 19, Absatz 2 erfüllen, erhalten für die Ausübung einer unselbständigen Tätigkeit in Büsingen die gleichen

Vergünstigungen, die Deutschen mit Wohnsitz und Aufenthalt in Büsingen unter den Voraussetzungen des Artikels 19, Absatz 1 für eine entsprechende Tätigkeit in der Schweiz eingeräumt werden. Berufe, die von Gesetzes wegen Deutschen vorbehalten sind, bleiben ausgenommen.

(3) a. Die Bewilligung wird für fünf Jahre erteilt. Nach Ablauf der Geltungsdauer wird sie auf Antrag jeweils um die gleiche Dauer verlängert.

b. Die Erteilung oder Verlängerung der Arbeitsbewilligung kann verweigert, eine erteilte Bewilligung widerrufen werden, wenn

1. nach schweizerischem Recht oder für schweizerische Grenzgänger in Büsingen nach deutschem Recht die Voraussetzungen für den Erlaß einer Ausweisungsverfügung oder einer Einreisesperre erfüllt sind;
2. die Bewilligung durch falsche Angaben über für die Bewilligung maßgebliche Tatsachen erschlichen wurde.

Artikel 21

(1) In Büsingen wohnende, in der Schweiz erwerbstätige Arbeitnehmer sind in bezug auf die nach eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebungen gewährten Familienzulagen den in der Schweiz wohnenden Arbeitnehmern gleichgestellt.

(2) In der Schweiz wohnende, in Büsingen erwerbstätige Arbeitnehmer sind in bezug auf die nach der deutschen Kindergeldgesetzgebung zu gewährenden Leistungen den in Büsingen wohnenden Arbeitnehmern gleichgestellt.

Artikel 22

(1) a. Deutsche, die in Büsingen eine selbständige Erwerbstätigkeit befugt ausüben und die Voraussetzungen des Artikels 19, Absatz 1 erfüllen, erhalten auf Gesuch hin die fremdenpolizeiliche Bewilligung, in dem in Artikel 19 bezeichneten schweizerischen Gebiet ihre Erwerbstätigkeit ohne Begründung einer gewerblichen Niederlassung unter den für Schweizerbürger geltenden Voraussetzungen

auszuüben. Erwerbstätigkeiten, die von Gesetzes wegen Schweizerbürgern vorbehalten sind, bleiben ausgenommen.

b. Die Bewilligung erhalten auch ihre Arbeitnehmer und die im Unternehmen mitarbeitenden Familienangehörigen, sofern sie die Voraussetzungen des Artikels 19, Absatz 1 erfüllen. Auch wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen, wird die Bewilligung erteilt, sofern nicht schwerwiegende Gründe entgegenstehen.

c. Der Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit gemäß Buchstabe a ist gleichgestellt die Tätigkeit für juristische Personen, Handelsgesellschaften, für Genossenschaften und sonstige Vereinigungen mit Sitz in Büsingen, an denen Personen, die die Voraussetzungen des Artikels 19, Absatz 1 erfüllen, ein überwiegendes wirtschaftliches Interesse haben.

d. Die Bewilligung gemäß den Buchstaben a bis c wird für fünf Jahre erteilt. Nach Ablauf der Geltungsdauer wird sie auf Gesuch hin jeweils um die gleiche Dauer verlängert.

e. Die Bewilligung gemäß den Buchstaben a bis c kann verweigert oder widerrufen werden, wenn die Sonderstellung von Büsingen mißbräuchlich ausgenutzt wird.

(2) a. Schweizerbürger, die in dem in Artikel 19 bezeichneten Gebiet eine selbständige Erwerbstätigkeit befugt ausüben und die Voraussetzungen des Artikels 19, Absatz 2 erfüllen, werden zur Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit in Büsingen ohne Begründung einer gewerblichen Niederlassung unter den für Deutsche geltenden Voraussetzungen zugelassen. Der Beginn einer Erwerbstätigkeit ist dem Bürgermeister in Büsingen anzuzeigen. Erwerbstätigkeiten, die Deutschen von Gesetzes wegen vorbehalten sind, bleiben ausgenommen.

b. Die Arbeitserlaubnis erhalten auch ihre Arbeitnehmer und die im Unternehmen mitarbeitenden Familienangehörigen, sofern sie die Voraussetzungen des Artikels 19, Absatz 2 erfüllen. Auch wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen, wird die Arbeitserlaubnis erteilt, sofern nicht schwerwiegende Gründe entgegenstehen.

c. Der Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit gemäß Buchstabe a ist gleichgestellt die Tätigkeit juristischer Personen, Handelsgesellschaften sowie aller anderen Gesellschaften, Genossenschaften und sonstiger Vereinigungen mit Sitz in dem in Artikel 19 bezeichneten schweizerischen Gebiet, an denen solche Personen ein überwiegendes wirtschaftliches Interesse haben, die die Voraussetzungen des Artikels 19, Absatz 2 erfüllen.

d. Die Anzeige gemäß Buchstabe a berechtigt ohne besondere gewerberechtliche Erlaubnis zur Ausübung der gewerblichen Tätigkeit in Büsingen für die Dauer von fünf Jahren nach Erstattung der Anzeige. Die Anzeige ist nach Ablauf dieses Zeitraums zu wiederholen, wenn die Tätigkeit in Büsingen fortgesetzt werden soll.

e. Die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit kann untersagt werden, wenn die Vergünstigungen mißbräuchlich ausgenutzt werden.

Artikel 23

(1) Motorfahrzeuge und Anhänger mit Standort in Büsingen erhalten deutsche Kennzeichen mit einem besonderen, den Standort Büsingen anzeigenden Merkmal. Die zuständige deutsche Zulassungsstelle unterrichtet die Zollkreisdirektion Schaffhausen über jede Zulassung eines solchen Fahrzeuges.

(2) Motorfahrzeuge und Anhänger mit Standort in Büsingen sind für den Verkehr nach, von und in der Schweiz den schweizerischen Fahrzeugen gleichgestellt. Motorfahrzeuge und Anhänger des gewerbsmäßigen Personen- und Güterverkehrs mit Standort in Büsingen, die Personen gehören, welche die Voraussetzungen des Artikels 19, Absatz 1 erfüllen, erhalten durch die zuständigen Behörden des Kantons Schaffhausen die Bewilligung zum Verkehr in der Schweiz. Diese Bewilligung kann verweigert werden, wenn der Bestand an solchen Fahrzeugen in Büsingen sich unverhältnismäßig erhöhen oder wenn die Sonderstellung von Büsingen mißbräuchlich ausgenutzt würde.

(3) Bestehende und zukünftige schweizerisch-deutsche Vereinbarungen über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr gelten mit Ausnahme von Bestimmungen über den Linienverkehr - einschließlich Ferienziel-Reiseverkehr (Pendelverkehr) -, soweit nicht anderes bestimmt ist, nicht für Beförderungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Büsingen auf den Straßen Büsingen-Neudörflingen-Randegg und Büsingen-Dörflingen/Loog-Gailingen sowie auf dem Rhein.

III. T e i l

Verfolgung wegen Zuwiderhandlungen auf den nicht in Artikel 2 aufgeführten Sachgebieten: Rechtshilfe

Artikel 24

(1) Die Strafhoheit der Vertragsstaaten, insbesondere hinsichtlich der auf ihrem Gebiet begangenen strafbaren Handlungen, bleibt grundsätzlich unberührt.

(2) Für Handlungen eines Einwohners der Schweiz, die in Büsingen begangen werden und nach den dort anwendbaren deutschen Vorschriften geahndet werden können, gilt bei einer Verfolgung in der Schweiz stellvertretend das schweizerische Strafrecht, sofern es nicht ohnehin anwendbar ist.

(3) Für Handlungen eines Einwohners von Büsingen, die in der Schweiz begangen werden und nach schweizerischen Vorschriften geahndet werden können, gilt bei einer Verfolgung in der Bundesrepublik Deutschland stellvertretend das deutsche Strafrecht, sofern es nicht ohnehin anwendbar ist.

(4) Für Handlungen eines Einwohners von Büsingen schweizerischer Staatsangehörigkeit, die in der Bundesrepublik Deutschland begangen werden und nach den deutschen

Vorschriften geahndet werden können, gilt bei einer Verfolgung in der Schweiz stellvertretend das schweizerische Strafrecht, sofern es nicht ohnehin anwendbar ist.

(5) Für Handlungen eines Schweizerbürgers, die in der Bundesrepublik Deutschland begangen werden und nach den deutschen Vorschriften geahndet werden können, gilt, wenn der Beschuldigte, ohne Einwohner von Büsingen zu sein, dort festgenommen wird, bei einer Verfolgung in der Schweiz stellvertretend das schweizerische Strafrecht, sofern es nicht ohnehin anwendbar ist.

(6) Ausgenommen von den Bestimmungen der Absätze 2 bis 5 sind Handlungen militärischen, fiskalischen oder vorwiegend politischen Charakters.

Artikel 25

(1) Jeder Vertragsstaat ist verpflichtet, soweit nach Artikel 24 stellvertretend sein Strafrecht gilt, auf Ersuchen des anderen Vertragsstaates die auf dessen Gebiet begangenen Zuwiderhandlungen nach Maßgabe seiner Gesetze zu verfolgen, wenn der Täter zur Zeit der Stellung des Ersuchens sich im Gebiet des ersuchten Staates dauernd aufhält, sich der Strafgewalt des ersuchenden Staates nicht unterzieht und nicht ausgeliefert wird.

(2) Soweit nach Artikel 24 stellvertretend schweizerisches Strafrecht gilt, besteht für die Schweiz die Verpflichtung zur Übernahme der Strafverfolgung von Schweizerbürgern, die nicht zugleich Deutsche sind, auch dann, wenn der Beschuldigte sich in Büsingen aufhält. Eines förmlichen Übernahmeersuchens bedarf es in diesem Fall nicht.

(3) Ist der Beschuldigte ein Einwohner von Büsingen, der Schweizerbürger ist, ohne Deutscher zu sein, und ist für die Tat nicht allein Geldstrafe oder Geldbuße angedroht, so ist die Bundesrepublik Deutschland nicht verpflichtet, die Strafverfolgung nach Absatz 1 zu übernehmen.

(4) Dem Ersuchen werden die Akten in Urschrift oder beglaubigter Abschrift, etwaige Beweisgegenstände und eine Darstellung des Sachverhalts beigefügt, ferner eine Abschrift der Bestimmungen, die nach dem Recht des ersuchenden Staates auf die Tat anzuwenden wären.

(5) Das Ersuchen kann unmittelbar von der Strafverfolgungsbehörde des einen Vertragsstaates an die Strafverfolgungsbehörde des anderen Vertragsstaates gerichtet werden. Ist die ersuchte Behörde nicht zuständig, so leitet sie das Ersuchen an die zuständige Stelle weiter und verständigt hiervon die ersuchende Behörde.

(6) Die ersuchte Strafverfolgungsbehörde teilt der ersuchenden Behörde sobald wie möglich das von ihr Veranlaßte mit und übermittelt ihr zu gegebener Zeit eine Ausfertigung oder beglaubigte Abschrift der abschließenden Entscheidung. Die überlassenen Gegenstände werden nach Abschluß des Verfahrens der ersuchenden Behörde zurückgegeben, sofern nicht darauf verzichtet wird.

(7) Die nach Artikel 24, Absätze 2 bis 5 stellvertretend ergehenden Entscheidungen des einen Vertragsstaates stehen den Entscheidungen des anderen Vertragsstaates gleich. Artikel 14, Absatz 2 ist entsprechend anwendbar.

(8) Kosten, die in einem auf Grund der Bestimmungen dieses Artikels durchgeführten Verfahren entstehen, werden nicht erstattet.

Artikel 26

(1) Leistet ein Zeuge, der sich in Büsingen aufhält, in einem im Rahmen dieses Teiles durchgeführten Verfahren einer ordnungsgemäßen Vorladung der schweizerischen Behörde keine Folge, so kann diese Behörde das für Büsingen zuständige Amtsgericht ersuchen, die nach der deutschen Strafprozeßordnung in Betracht kommenden Maßnahmen anzuordnen. Ordnet das Amtsgericht die Vorführung des Zeugen an, so veranlaßt es dessen Überstellung an die schweizeri-

sche Behörde.

(2) Kein Zeuge oder Sachverständiger, gleich welcher, Staatangehörigkeit, der in einem im Rahmen dieses Teiles durchgeführten Verfahren nach Vorladung vor der schweizerischen Behörde erscheint, darf von den schweizerischen Behörden wegen Handlungen oder Verurteilungen oder aus anderen, vor seiner Ausreise aus dem deutschen Hoheitsgebiet eingetretenen Gründen verfolgt, in Haft gehalten oder einer sonstigen Beschränkung seiner persönlichen Freiheit unterworfen werden.

(3) Der Schutz nach Absatz 2 endet drei Tage nach der Entlassung durch die schweizerische Behörde, sofern der Zeuge oder Sachverständige die Möglichkeit gehabt hat, das schweizerische Hoheitsgebiet zu verlassen.

Artikel 27

(1) Schweizerbürger, die nicht zugleich Deutsche sind und die wegen einer nach deutschem Recht strafbaren, nicht politischen Handlung in Büsingen von deutschen Beamten festgenommen worden sind, werden unter schriftlicher Mitteilung des die Festnahme begründenden Sachverhalts den schweizerischen Behörden übergeben.

(2) Personen, die nicht Deutsche sind, können auf Grund eines Haftbefehls der zuständigen schweizerischen Behörden wegen einer nicht politischen, auch nach deutschem Recht strafbaren Handlung von der Polizei des Kantons Schaffhausen in Büsingen verhaftet und auf schweizerisches Gebiet gebracht werden. Die schweizerische Polizei hat in diesem Fall einen deutschen Beamten beizuziehen, der darüber wacht, daß die vertraglichen Voraussetzungen beachtet werden.

Artikel 28

(1) Ist wegen einer der in Artikel 24, Absätze 2 bis 5 erwähnten Handlungen von den zuständigen Behörden eines Vertragsstaates eine Verfolgung durchgeführt worden, so

sehen die Behörden des anderen Vertragsstaates von weiteren Verfolgungs- oder Vollstreckungsmaßnahmen wegen derselben Handlung gegen denselben Täter ab,

a. wenn aus materiell-rechtlichen Gründen das Verfahren rechtskräftig eingestellt oder die Eröffnung des Hauptverfahrens rechtskräftig abgelehnt worden ist;

b. wenn er rechtskräftig freigesprochen worden ist;

c. wenn die gegen ihn verhängte Sanktion vollstreckt, erlassen oder verjährt ist;

d. solange der Vollzug der Sanktion aufgeschoben (die Vollstreckung der Sanktion zur Bewährung ausgesetzt) oder der Täter bedingt entlassen ist.

(2) Wird der Täter, der im Gebiet des einen Vertragsstaates rechtskräftig verurteilt worden ist, jedoch nicht die ganze Strafe verbüßt oder bezahlt hat, wegen derselben Handlung im Gebiet des anderen Vertragsstaates erneut bestraft, so ist die auf Grund des ersten Urteils vollstreckte Strafe auf die zu erkennende Strafe anzurechnen. Entsprechendes gilt sinngemäß für Sanktionen anderer Art.

Artikel 29

Personen, die nicht Schweizerbürger sind und von deutschen Behörden wegen einer nach deutschem Recht strafbaren Handlung oder auf Grund eines deutschen Vorführungsbefehls oder eines deutschen Haftbefehls festgenommen worden sind, dürfen von deutschen Beamten ohne weiteres auf der Straße zwischen Büsingen und Gailingen durch das schweizerische Gebiet durchgeführt werden. Personen, die neben der deutschen auch die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, sind nicht Schweizerbürger im Sinne dieser Bestimmung.

Artikel 30

Rechts- oder Amtshilfeersuchen der zuständigen Behörden eines Vertragsstaates in Verfahren, die auf Grund des

Artikels 25 durchgeführt werden, sind von den Behörden des anderen Vertragsstaates so zu erledigen, wie wenn sie von den entsprechenden eigenen Behörden gestellt worden wären.

IV. Teil

Besondere Rechte und Pflichten der Behörden und ihrer Angehörigen

Artikel 31

(1) Schweizerische Beamte, die in Anwendung dieses Vertrages in Büsingen tätig werden, dürfen dabei ihre Dienstbekleidung tragen und ihre Dienstausrüstung (Dienstwaffen, Munition, Dienstfahrzeuge, Nachrichtengeräte und Diensthunde) mit sich führen, sofern dies aus Gründen des Dienstbetriebes erforderlich ist.

(2) Der Aufenthalt in Büsingen hat sich auf die für die dienstliche Verrichtung notwendige Zeit zu beschränken.

(3) Als Ausweis für den Grenzübertritt und das Tätigwerden in Büsingen gilt der Dienstausweis.

(4) Die Zahl der gleichzeitig in Büsingen anwesenden schweizerischen uniformierten und bewaffneten Beamten darf zehn nicht übersteigen.

Artikel 32

(1) Deutschen Beamten, die in Büsingen Dienstobliegenheiten zu erfüllen haben, ist gestattet, jederzeit einzeln oder in Gruppen von höchstens zehn Mann die Strecken Büsingen-Neudörflingen-Randegg sowie Büsingen-Dörflingen/Loog-Gailingen zu benützen, um sich nach Büsingen zu begeben.

(2) Sie dürfen dabei ihre Dienstkleidung tragen und ihre Dienstausrüstung (Dienstwaffen, Munition, Dienstfahr-

zeuge, Nachrichtengeräte und Diensthunde) mit sich führen, sofern dies aus Gründen des Dienstbetriebes erforderlich ist.

(3) Sie haben sich auf schweizerischem Gebiet jeder Amtshandlung zu enthalten. Unberührt bleibt Artikel 29.

(4) Der Aufenthalt auf schweizerischem Gebiet hat sich auf die für den Durchgang nötige Zeit zu beschränken.

(5) Als Ausweis für den Grenzübertritt gilt der Dienstausweis.

(6) Auf einer der bestimmten Durchgangsstrecken dürfen sich gleichzeitig höchstens zehn deutsche uniformierte und bewaffnete Bedienstete befinden.

(7) Die Zahl der gleichzeitig in Büsingen anwesenden deutschen uniformierten Exekutivorgane darf nicht mehr als 3 pro 100 Einwohner betragen.

Artikel 33

Die Behörden jedes Vertragsstaates gewähren den Beamten des anderen Staates bei der Ausübung ihrer Befugnisse auf ihrem Gebiet im Rahmen dieses Vertrages den gleichen Schutz und Beistand wie den entsprechenden eigenen Beamten.

Artikel 34

In einem im Rahmen dieses Vertrages durchgeführten Strafverfahren gelten die Strafbestimmungen des einen Vertragsstaates auch für Handlungen, die gegen entsprechende Einrichtungen oder Maßnahmen der öffentlichen Gewalt oder der Rechtspflege des anderen Staates oder gegenüber dessen Beamten begangen werden, soweit diese in Ausübung ihrer Befugnisse nach diesem Vertrag gehandelt haben. Artikel 28 ist entsprechend anwendbar.

Artikel 35

61) Hinsichtlich der Ansprüche wegen Schäden, die sich

aus Amtshandlungen im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Vertrages ergeben, sowie bei ihrer Geltendmachung stehen die Angehörigen des einen Vertragsstaates denen des anderen Vertragsstaates gleich.

(2) Die Haftung für einen Schaden, den ein Beamter des einen Vertragsstaates in Ausübung seines Dienstes im Gebiet des anderen Vertragsstaates verursacht, bestimmt sich in gleicher Weise wie wenn die schädigende Handlung oder Unterlassung am Dienstort dieses Beamten begangen worden wäre.

Artikel 36

Die schweizerischen Behörden können, soweit sie auf Grund dieses Vertrages ein Verwaltungs- oder ein Strafverfahren durchführen, die in diesem Verfahren ausgehenden Schriftstücke mit jedem nach schweizerischem Recht zulässigen Inhalt auch durch die Deutsche Bundespost in Büsingen rechtswirksam zustellen.

Artikel 37

Der schriftliche Verkehr zwischen den schweizerischen und deutschen Behörden kann unmittelbar und ohne Inanspruchnahme des diplomatischen Weges erfolgen, sofern er die Anwendung des vorliegenden Vertrages betrifft und nicht politische oder grundsätzliche Fragen berührt.

Artikel 38

Wer in amtlicher oder beruflicher Eigenschaft in einem auf Grund dieses Vertrages durchgeführten Verfahren mitwirkt oder mitgewirkt hat, hat Schriftstücke, Tatsachen und Vorgänge, die ihm bei oder gelegentlich dieses Verfahrens bekanntwerden oder bekanntgeworden sind, nach dem Recht seines Heimatstaates geheinzuhalten.

V. Teil

Schlußbestimmungen

Artikel 39

Das Recht der Vertragsstaaten, den Grenzübertritt und den Aufenthalt nach Maßgabe der geltenden Gesetze durch persönliche Einreise- und Aufenthaltsverbote zu versagen, bleibt unberührt.

Artikel 40

Für die Geltung der nach Artikel 2, Absatz 1 anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften in Büsingen ist deren Veröffentlichung in der Sammlung der eidgenössischen Gesetze und in der Gesetzessammlung für den Kanton Schaffhausen maßgebend. Diese Veröffentlichung gilt als Verkündigung im Sinne des deutschen Rechts. Die in Satz 1 genannten Gesetzessammlungen werden der Gemeinde Büsingen am Hochrhein durch die Schweizerische Bundeskanzlei und die Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen in gleicher Weise wie den eigenen Behörden zugestellt.

Artikel 41

(1) Die Vertragsstaaten errichten hiermit eine Gemischte schweizerisch-deutsche Kommission mit der Aufgabe,
a. Fragen zu erörtern, die sich im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Vertrages ergeben;
b. den beiden Regierungen Empfehlungen, auch über etwaige Abänderungen dieses Vertrages zu unterbreiten;
c. zur Beseitigung von Schwierigkeiten den zuständigen Behörden geeignete Maßnahmen zu empfehlen.

(2) Die Kommission besteht aus fünf schweizerischen und fünf deutschen Mitgliedern, die sich von Sachverständigen begleiten lassen können. Die Regierung jedes Vertragsstaates bestellt ein Mitglied ihrer Delegation zu deren

Vorsitzenden. Jeder Delegationsvorsitzende kann die Kommission durch Ersuchen an den Vorsitzenden der anderen Delegation zu einer Sitzung einberufen, die auf seinen Wunsch spätestens innerhalb eines Monats nach Zugang dieses Ersuchens stattfinden muß.

(3) Die Kommission kann sich eine Verfahrensordnung geben.

Artikel 42

Mit dem Inkrafttreten dieses Vertrages tritt die Übereinkunft vom 21. September 1895 zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reich betreffend die Gemeinde Büsingen außer Kraft.

Artikel 43

Dieser Vertrag gilt auch für das Land Berlin, sofern nicht die Regierung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Schweizerischen Bundesrat innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Vertrages eine gegenteilige Erklärung abgibt.

Artikel 44

(1) Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation; die Ratifikationsurkunden sollen sobald wie möglich in Bern ausgetauscht werden.

(2) Dieser Vertrag tritt einen Monat nach Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft.

(3) Dieser Vertrag gilt zunächst für zwölf Jahre. Nach Ablauf dieser Frist gilt er für unbestimmte Zeit weiter; jeder Vertragsstaat hat jedoch das Recht, ihn mit einer Frist von zwei Jahren zu kündigen.

L e b e n s l a u f

Als Sohn des Pastors Gerhard Auhagen und seiner Ehefrau Helene geb. Gutsmann wurde ich, Hubert Auhagen, am 7. November 1937 in Meinersen, Kreis Gifhorn, geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Ostern 1957 bestand ich die Reifeprüfung am Gymnasium Andreanum in Hildesheim und leistete daran anschließend bis September 1958 meinen Wehrdienst ab. Im Wintersemester 1958/59 begann ich in Göttingen mit dem Studium der Rechtswissenschaften, studierte im Sommersemester 1960 und Wintersemester 1960/61 in München und beendete in Göttingen das Studium nach weiteren fünf Semestern. Am 5. August 1963 legte ich vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Oldenburg die erste juristische Staatsprüfung ab. Mit einer durch die Anfertigung der Dissertation bedingten Unterbrechung befinde ich mich seitdem im juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Niedersachsen.

Bönecke-Druck 3392 Clausthal-Z. 29